

UNIVERSITÉ DE PARIS - FACULTÉ DE DROIT

**DES RAPPORTS ENTRE
L'ARTICLE 10 ET L'ARTICLE 21
du
PACTE de la SOCIÉTÉ des NATIONS**

**THÈSE
POUR LE DOCTORAT**

présentée et soutenue le 5 Décembre 1932, à 15 heures

PAR

Vladislav MIRKOVITCH

JURY

Président : M. A. de LA PRADELLE

Suffragants { MM. BASDEVANT, Professeur
CASSIN, Professeur

PARIS

LES ÉDITIONS INTERNATIONALES

4 bis, Rue des Ecoles

1932

THÈSE POUR LE DOCTORAT



Digitized by the Internet Archive
in 2026

A MES PARENTS

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS - FACULTÉ DE DROIT

**DES RAPPORTS ENTRE
L'ARTICLE 10 ET L'ARTICLE 21
du
PACTE de la SOCIÉTÉ des NATIONS**

THÈSE

POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le 5 Décembre 1932, à 15 heures

PAR

Vladislav MIRKOVITCH

JURY

Président : M. A. de LA PRADELLE
Suffragants { MM. BASDEVANT, Professeur
CASSIN, Professeur

PARIS

LES ÉDITIONS INTERNATIONALES

4 bis, Rue des Ecoles

1932



ARTICLE 10

« Les Membres de la Société s'engagent à respecter et à maintenir contre toute agression extérieure l'intégrité territoriale et l'indépendance politique présente de tous les Membres de la Société. En cas d'agression, de menace ou de danger d'agression, le Conseil avise aux moyens d'assurer l'exécution de cette obligation ».

ARTICLE 21

« Les engagements internationaux, tels que les traités d'arbitrage, et les ententes régionales, comme la doctrine de Monroe, qui assurent le maintien de la paix, ne sont pas considérés comme incompatibles avec aucune des dispositions du présent Pacte ».

INTRODUCTION

La mission essentielle de la Société des Nations est de garantir aux nations la paix et la sécurité. Les expressions paix et sécurité se conditionnent mutuellement. L'existence de la paix signifie que la sécurité est suffisamment garantie, et la paix n'en apparaît que comme une conséquence naturelle. La sécurité, ne pouvant se réaliser que dans une atmosphère de paix, se trouve atteinte quand la paix elle-même est troublée.

La paix et la sécurité ne sont garanties que si leur violation entraîne des sanctions. Ainsi les sanctions et les garanties ne sont que deux faces d'un même problème.

Le problème des sanctions préoccupe surtout la France. Elle a trop souffert pour laisser cette question des sanctions. Ce qu'il faut, c'est préciser les sanctions, et ainsi créer des garanties suffisantes pour le maintien de l'intégrité et de l'indépendance, durement obtenues. Devant son insuffisance d'avant guerre on réclame le renforcement du système des sanctions.

Tout à fait autre est la situation des pays anglosaxons. En Grande-Bretagne, on attache plus d'importance aux garanties et à l'organisation de la société internationale qu'aux sanctions. En Amérique, tout un groupe de publicistes (1) émit l'idée que les engagements internationaux doivent être garantis pour être efficaces.

(1) THÉODORE ROOSEVELT, CHARLES W. ELIOT, A. HUDSON, M. HAMILTON HOLT, ELIHU ROOT, cité chez KOMARNICKI. *La question de l'intégrité territoriale dans le Pacte*, p. 56.

Ils demandent la garantie collective de la sécurité en condamnant l'agression des petits Etats par les plus forts. Ils préconisent tous à cet effet la formation d'une ligue des nations libres, ayant pour but de fournir aux petits Etats une garantie contre l'agression, et de rendre ainsi trop dangereuse pour chacune des puissances une agression de leur part contre une autre puissance.

Cependant ce que ses prédécesseurs n'appliquent qu'aux autres Etats américains, le Président Wilson veut l'appliquer à tous les Etats du monde. Il est intéressant de noter que d'après les uns, les idées du Président Wilson, en ce qui concerne la Société des Nations, lui sont personnelles (1), tandis que les autres prétendent trouver les origines des idées de la Société des Nations dans les sources de la pensée politique américaine (2).

C'est seulement au cours de l'année 1916 que le Président Wilson se déclare partisan de la Société des Nations. « Toutes les nations de l'univers, disait-il, doivent instituer une sorte de ligue pour obtenir que le droit prévale contre toute sorte d'agression égoïste... Il faut créer une association qui garantisse l'intégrité territoriale et l'indépendance politique » (3).

Le Pacte porte l'empreinte de la méthode chère aux Anglo-Saxons. Du côté anglais et du côté américain en 1919 on a insisté sur ce fait qu'il est nécessaire dans la rédaction du Pacte de ne pas être trop technique, de ne pas entrer trop dans les détails, mais seulement d'établir les principes généraux d'action. « Nous n'avons pas cherché, disait sir Robert Cecil à la séance du 14 février, à établir pour le monde une construction achevée et com-

(1) ALVAREZ : « Dans ce pacte ont triomphé aussi les idées du Président Wilson, mais ce n'étaient malheureusement que ses idées personnelles et non celles du peuple américain ». *Rapport concernant l'étude critique du Pacte de la S. D. N.*, p. 66.

(2) TCHERNOFF, *Les Nations et la S. D. N.*

(3) ROUSTAN : WILSON, *Messages*, pp. 81, 82.

plète à tous égards. C'eût été de la folie et de la présomption de l'essayer. Tout ce que nous avons tenté de faire, c'est de poser d'une façon ferme et sincère les fondations sur lesquelles nos successeurs pourront bâtir » (1). Les auteurs du Pacte n'avaient pas la prétention de faire d'un trait de plume un édifice complet et parfait. Aussi ont-ils adopté l'article 10 comme base de la Société des Nations, devant garantir la paix et la sécurité par l'assistance mutuelle universelle.

L'article 10 est considéré comme la clef de voûte de tout le système de la Société des Nations. Il est de beaucoup l'article le plus important du Pacte en tant que déclaration du droit international nouveau. Il n'est pas quelque chose d'accidentel, mais bien la conséquence logique du développement historique du problème de la sécurité. L'article 10 est l'expression de la solidarité internationale.

Le problème de la sécurité ne dépend que du système prévu pour le garantir et pour s'opposer à ce que la situation d'un Etat soit modifiée par la violation sans aucun examen préalable. Mais il ne faut pas méconnaître que lorsqu'il s'agit de la sécurité on pense à la sécurité des Etats particuliers, dont la garantie de son côté assure la paix générale. La sécurité représentant l'intérêt national, l'intérêt de chaque unité internationale particulière, présente en même temps l'intérêt social, international. Donc pour qu'il y ait la paix dans le sein de la Société des Nations, il est indispensable que la sécurité de ces nations soit assurée et garantie (2).

On s'est rendu compte que la S. D. N. est une chose beaucoup plus difficile à instaurer et à faire fonctionner qu'on ne se le figurait ; qu'elle doit tenir compte des cir-

(1) Cité chez TIBAL, *Histoire diplomatique contemporaine, 1919-1924*.

(2) ILTCH, *Considération générale sur la Société des Nations*, p. 88.

constances régionales, locales, en examinant chaque problème en détail, afin de lui donner une solution non pas théorique mais pratique. Le Pacte, qui dans son préambule affirme le respect scrupuleux de toutes les obligations des traités, notamment celle de « maintenir contre toute agression extérieure l'intégrité territoriale et l'indépendance politique » des Etats membres, affirme pour ses signataires un devoir commun : celui de préparer une sécurité. Cependant les conditions de la sécurité sont variables et excluent l'identité des moyens.

L'idée d'une entente universelle en vue de garantir la paix et la sécurité générale est théoriquement exacte. Mais dès qu'on se trouve dans la réalité de la vie internationale, les raisons géographiques, historiques, politiques et économiques rendent l'idée d'une telle entente difficilement applicable. Pour mettre en œuvre chacune de ses activités, la S. D. N. ne peut pas, dans beaucoup de cas, exiger le concours de l'universalité de ses membres. Dans les cas plus graves, lorsqu'il s'agit des sanctions, on avait prévu au début, que tous les membres de la Société auraient les mêmes devoirs d'intervenir. Selon la conception originelle, en cas de violation du Pacte, tous les Etats devraient intervenir. Cependant il était parfaitement impossible de mobiliser quelques Etats dont les interventions d'ailleurs eussent été plus gênantes qu'utiles.

La S. D. N. doit s'adapter à la vie internationale. Le règlement d'une sécurité universelle paraît exiger une préparation assidue de l'organisation de la paix et de la communauté internationale. Les dispositions de l'art. 10 sont justes. Mais l'absence dans le Pacte de toute obligation militaire définie, risque de ne pas pouvoir mettre l'art. 10 en état d'être observé dans la pratique et aussi de rendre le fonctionnement du Conseil insuffisant.

Aujourd'hui encore, l'Europe n'est pas animée par le sentiment de solidarité internationale générale. Les divers groupements se forment dans le cadre de la S. D. N., ayant pour but de renforcer la garantie du Pacte, ou plutôt de l'assimiler à des circonstances spéciales résultant de la position géographique de chacun.

CHAPITRE PREMIER

**Aperçu général sur la notion de la sécurité
et les moyens de l'assurer. L'idée de garantie
de la sécurité territoriale et politique avant
la Société des Nations.**

L'idée de garantie de la sécurité territoriale et politique avant la Société des Nations.

La question de la sécurité implique une tâche difficile, car le problème de la sécurité internationale comporte une large part d'éléments subjectifs.

Qu'est-ce que le problème de la sécurité ?

L'expression de ce souci général de la sécurité, c'est la préoccupation de chacun relative à la sauvegarde de son existence, de son intégrité et de son indépendance. La sécurité est la certitude qu'une nation possède à la suite de garantie que, en cas d'attaque, elle verrait les autres Etats voler à son aide. Les engagements pris vis-à-vis d'elle la protège et font sa « sécurité » (1).

La sécurité n'est qu'un sentiment, tandis que la sûreté est une réalité (2). Comme le dit M. Politis : « Si la sécurité consiste dans l'absence de tout danger d'agression, il y a deux manières d'apprécier cette absence de danger : au point de vue objectif, de la réalité ou non de danger ; au point de vue subjectif, de la croyance qu'on a soi-même d'être en sécurité » (3). La sécurité est

(1) BLUM, *Les problèmes de la paix*.

(2) A. DE LAPRADELLE, *Les principes généraux du droit international*. Cours à l'Institut des Hautes Etudes Internationales, 1930-1931.

(3) Memorandum : Les éléments juridiques du problème de la sécurité, n° 64.

une notion toute relative. Personne n'est à l'abri d'un accident. Tout est éphémère et fragile.

De même la sécurité des Etats est une notion relative. La sécurité réclame la consolidation des droits acquis, le maintien du *statu quo*, la prolongation tranquille d'une jouissance. Cependant si la sécurité n'existe pas dans la nature, l'évolution des sociétés humaines a créé un état de choses qui diffère assez sensiblement de l'insécurité fondamentale des âges primitifs. Mais le progrès n'a jamais été réalisé que par l'association des forces.

Après la guerre européenne réapparaît cette idée de créer une sécurité aux Etats, à l'aide de garantie plus forte avec l'appui de laquelle l'humanité aurait la possibilité de mener une existence paisible. On a compris que les moyens pour assurer le maintien d'une sécurité consistent en une union et une collaboration des peuples.

En effet, peut-on organiser la sécurité ? La sécurité, nous pouvons l'avoir éprouvée en nous-mêmes, mais il est difficile qu'elle vienne de l'extérieur. Les traités et les conventions ne peuvent que renforcer cette notion, mais le sentiment de sécurité et de sûreté ne vient que de lui-même. Ce n'est qu'en donnant aux autres ce sentiment qu'on jouit de lui-même. Alors on doit rechercher sincèrement le moyen de rendre cette sécurité effective et durable, puisque les rapports internationaux, eux-mêmes, ont pour base nécessaire la franchise réciproque qui est la condition essentielle de l'action commune.

En ce qui concerne plus spécialement l'aspect territorial de la sécurité, il faut prendre les précautions pour rendre les engagements plus inviolables. Les petits Etats sont intéressés au premier chef au problème de la sécurité comme moyen de garantie de leur indépendance.

SECTION I. EN EUROPE

Comment la sécurité des Etats européens était-elle protégée avant la grande guerre ?

Le moyen-âge avait rêvé d'organiser l'Europe sur la double base de l'unité de la chrétienté et de la hiérarchie des pouvoirs. Le pape et l'empereur devaient, en théorie, maintenir l'unité et sauvegarder les droits de tous. Mais quelques princes réussirent à accroître leurs domaines et leur puissance. Quand diverses souverainetés voisines se trouvent en contact et en rivalité d'ambitions, elles pratiquent d'instinct la politique de bascule et d'équilibre. Celles qui redoutent de faire à leurs dépens les frais de l'agrandissement d'autrui, cherchent, tout naturellement, dans l'entente avec celles qui courent les mêmes risques, la force de résistance nécessaire pour faire contre-poids aux menaces des ambitieux (1).

Cependant il a fallu du temps pour transformer l'idée d'équilibre et la hausser à la dignité de principe. Ce n'est que la paix de Westphalie (1648), terminant la guerre de Trente Ans, qui mit au premier plan le souci de maintenir cette balance. A l'antique principe de dépendance, fondé sur la réciprocité des droits et des devoirs inégaux, a succédé le principe de l'indépendance et de l'égalité des Etats souverains, décidés à ne reconnaître aucun maître au-dessus d'eux (2). Ainsi la Paix de Westphalie n'a laissé contre les abus de la force, d'autres remèdes que les combinaisons destinées à pré-

(1) DUPUIS, *Le principe d'équilibre et le Concert européen*, p. 9-11.

(2) PIEDELIEVRE, *Précis de droit international public*, t. I, p. 111.

venir la prédominance de toute force : cette paix a fait de la politique d'équilibre une nécessité. Le Traité de Westphalie a proclamé pour la première fois la solidarité des intérêts politiques des Etats européens. Au lieu de s'isoler, les Etats ont commencé à avoir entre eux des rapports plus réguliers.

Au Traité d'Utrecht (1713) un nouveau remaniement territorial intervint. Ce traité, mettant fin à la guerre de Succession d'Espagne, remanie la carte de l'Europe sur des nouvelles bases, s'inspirant du système de l'équilibre comme d'un instrument qui doit maintenir entre les Etats voisins une sorte d'égalité assurant le repos commun.

Pendant toute la période de 1648 à 1815 il n'y a pas eu de courants politiques favorables à une communauté des Etats, mais quelques grandes puissances essayèrent de stabiliser leurs possessions territoriales et de fortifier leurs frontières, même au détriment des autres Etats. Il s'agissait d'assurer la défense de l'Etat, surtout de son intégrité territoriale.

Mais il faut faire une distinction entre la protection des forts et des grands, et la protection des faibles.

§ 1. — Protection des Forts.

La protection des forts était basée sur deux combinaisons : Alliance et équilibre.

A) EQUILIBRE

Cette idée de l'équilibre politique, qui domine l'histoire de l'Europe comme un arrangement systématique pour garantir aux Etats renfermés dans la même sphère d'action politique, la possession de leur territoire et d'autres droits souverains, est fort ancienne. Néanmoins c'est la paix de Westphalie qui doit être considérée comme la première base de l'équilibre européen.

A partir du xvii^e siècle, lorsque les Etats européens commencèrent à entretenir entre eux des rapports plus intimes et plus fréquents, les changements territoriaux opérés dans l'un d'eux exercèrent une influence sur la situation de tous. Il n'y a pas de sécurité possible quand un Etat a sur les autres une prépondérance qui lui permet de les menacer dans leur liberté d'action et dans leur intégrité. La crainte seule d'une résistance commune des autres nations doit être assez forte pour tenir en bride de semblables aspirations. C'est précisément une des tâches essentielles de l'équilibre de veiller à la conservation des Etats.

Un Etat lésé par la violation du droit international n'avait d'autre recours que l'appel à la force armée. Mais comme il arrive souvent que l'Etat lésé soit plus faible que son agresseur, il n'y avait alors aucun moyen d'imposer le respect du droit par la force.

Le passé nous a montré que le besoin d'une convention d'assistance réciproque, qui garantit les Etats contractants contre les menaces de l'extérieur, existait toujours. A défaut d'une organisation assurant à tous la sécurité, chaque pays devait chercher à y pourvoir par ses propres moyens. Dans ce système où la sécurité des uns impliquait l'insécurité des autres, la sécurité ne pouvait trouver de garantie que dans la force. C'était dans les combinaisons des forces, qui se sentaient isolément trop faibles, que la politique a cherché ses garanties. On s'est aperçu qu'en balançant ces combinaisons entre elles, on pouvait obtenir un certain degré de sécurité. D'où cet « équilibre européen », employé comme moyen pour garantir la paix, et ne permettant qu'aucune puissance se trouve en état de prédominer absolument et de faire la loi aux autres.

Il ne faut pas croire que cet équilibre fut une distri-

bution des pays d'une égalité mathématique, mais un système de sage distribution et d'opposition des forces, tel qu'aucun Etat ne se trouve en mesure, seul ou réuni à quelques autres, d'opprimer l'indépendance d'un autre Etat ou de lui imposer sa volonté (1), sans rencontrer une résistance efficace d'un côté ou de l'autre, et par conséquent sans danger pour lui-même. C'est un système destiné à assurer par une combinaison des forces la paix internationale ou, selon le mot de Talleyrand, la garantie « des droits de chacun et du repos de tous ». C'est un procédé mis à la disposition des forts pour s'assurer mutuellement la protection de l'intégrité territoriale en mettant un frein aux accroissements de puissance qui peuvent devenir une menace pour l'indépendance (2).

La politique d'équilibre n'est qu'une application du principe de la défense. Son but était de protéger les Etats dont la sécurité pourrait être mise en danger par l'accroissement de l'un d'eux ; ces Etats dès lors s'efforcent de mettre obstacle au danger commun afin de résister à l'Etat menaçant et d'empêcher les conquêtes. Cependant bien que l'équilibre n'ait eu pour but que d'assurer aux grands Etats, dont les forces s'équilibrent, leur mutuelle indépendance, les Etats secondaires ont trouvé également la garantie dans le système de l'équilibre, par suite de la pluralité des grands Etats et de la diversité de leurs intérêts.

L'équilibre politique s'est produit naturellement, sans aucun concert préalable, par le résultat des faits. Il ne fut pas une chose désirée et voulue par les grands Etats européens. Il n'a pas été créé pour assurer l'indépendance des Etats et de leur existence. Son fondement

(1) VATTEL, *Droit des gens*, t. II, p. 392.

(2) A. DE LAPRADELLE, cours professé à l'Institut des Hautes Etudes internationales, année 1928-1929.

n'est pas la solidarité mais la rivalité entre les Etats. Ne sortant que de l'antagonisme des grandes Puissances, il était très précaire, parce que la situation politique pouvait être changée ; par conséquent la garantie devenait sans objet, et un nouvel équilibre pouvait être établi à ses dépens (1). Si on veut maintenir en réalité l'équilibre existant, l'agrandissement territorial d'un Etat, compris dans le système d'équilibre, doit correspondre à l'agrandissement territorial des autres (2).

Pour maintenir la paix il fallait donc immobiliser la vie des peuples. Quand nécessairement l'équilibre était rompu, il fallait songer à un nouvel établissement de l'équilibre, différent du précédent. Ainsi l'équilibre européen établi par le Traité de Westphalie n'est pas le même que celui établi par le Traité d'Utrecht, ni même par celui de Vienne (1815), ni celui établi par la guerre de Crimée (1856).

C'est un principe de politique et non de droit. Il n'a rien de juridique ni par sa procédure, ni par son fonctionnement, ni par ses résultats.

L'erreur de ce système consiste à traiter les nations comme des choses inertes. Ce qui rend l'équilibre impossible, c'est que celui-ci implique l'immobilité des territoires. Mais cela ne diminue en rien l'importance historique de l'équilibre qui représente le premier essai de l'organisation internationale sur une base purement matérielle.

(1) Ainsi pour la garantie de l'intégrité territoriale de l'Empire turc, stipulée par l'article 7 du traité de 1856, la France, la Grande-Bretagne, la Russie et l'Autriche s'engagent « chacune de son côté à respecter l'indépendance et l'intégrité territoriale de l'Empire ottoman.... »

Pourtant déjà en 1871, la Russie déclare la guerre à l'Empire ottoman. Il est vrai que les Puissances signataires s'opposèrent au traité de San-Stéfano, mais c'est uniquement pour contrebalancer les profits tirés par la Russie, par des acquisitions équivalentes. L'état de choses était changé par le Traité de Berlin (1878) qui établit un nouvel équilibre entre les grandes Puissances aux dépens de l'Empire ottoman.

(2) C'était le « système copartageant », qui a dégénéré plus tard en « système de compensation » : que l'équilibre doit être établi au détriment des faibles.

B. — SAINTE ALLIANCE ET CONCERT EUROPÉEN

Quand l'équilibre entre les Etats s'est réalisé il a fallu trouver un moyen pour le maintenir, et ne permettre à aucun de ces Etats d'augmenter la puissance au détriment de l'équilibre existant. C'est à ce moment qu'on commence à envisager les alliances comme un moyen de veiller à ce que chaque modification qui pourrait produire le déséquilibre soit compensée, et par là de contrebalancer les forces, afin que le principe de l'équilibre soit intact. Aussi le système de l'équilibre avait-il besoin d'un organe, qui s'est manifesté sous la forme d'un « concert » des grands Etats.

Après vingt années de lutte et après la chute de l'Empire napoléonien, on a voulu éviter toute atteinte d'un nouveau bouleversement par l'établissement d'une étroite solidarité entre les puissances européennes. Cette solidarité s'était manifestée même bien antérieurement au Congrès de Vienne. Déjà après la campagne de 1813 les quatre puissances de la coalition, après être entrées en France en vainqueurs, contractèrent le premier mars 1814 à Chaumont un traité d'alliance, stipulant que « les Puissances contractantes se réservant de se concerter entre elles au moment de la conclusion de la paix avec la France, sur les moyens les plus propres à garantir à l'Europe et à se garantir réciproquement le maintien de la paix, n'en sont pas moins convenues d'entrer sans délai dans des engagements défensifs pour la protection de leurs Etats respectifs en Europe contre toute atteinte que la France voudrait porter à l'ordre de choses résultant de cette pacification » (Art. 5). Ainsi dans le cas où les Etats de l'une des Hautes Parties contractantes seraient menacés d'attaque de la part de la France, les autres puissances s'emploieraient de tous leurs efforts pour prévenir cette attaque.

Ce traité, conclu pour vingt ans, avait pour but de maintenir l'équilibre en Europe, d'assurer le repos et l'indépendance des puissances. Les Grandes puissances sont convaincues qu'une organisation internationale est un soutien presque nécessaire de cette sauvegarde, que les combinaisons des forces sont tout à fait insuffisantes, que le principe d'équilibre ne peut subsister que s'il est soutenu par un principe moral (1).

C'est au congrès de Vienne qu'apparut avec plus d'évidence l'insuffisance d'un principe dont les applications se heurtent sans cesse aux incertitudes de ses propres exigences, et que chacun entend au gré de ses intérêts. Le sentiment était exprimé que, pour assurer et maintenir l'équilibre, il faut une alliance étroite. Le 26 septembre 1815, le tsar Alexandre de Russie annonça qu'il venait de conclure avec la Prusse et l'Autriche une Sainte Alliance, dont le double but était « d'assurer le maintien de la paix et la garantie des transactions qui l'ont fondée », et à laquelle « la France chrétienne » serait invitée à adhérer (2).

La Sainte Alliance devait assurer aux Etats européens la sécurité de leurs possessions. C'est le premier essai qui eût été tenté pour donner à l'Europe une Charte, au moins territoriale, déterminer l'état de possession de chacun, et fonder la paix sur la reconnaissance solennelle qui en était faite, et sur la garantie qui y était donnée par la signature des principales puissances européennes (3). Mais les rivalités traditionnelles subsistant toujours, les grandes puissances recoururent à l'ancienne politique de l'équilibre.

(1) DUPUIS, *Les grands systèmes de politique internationale*, cours professé à l'Institut des Hautes Etudes Internationales, années 1927-28.

(2) RENOUVIN, cours d'histoire diplomatique de 1815 à 1914, professé à l'Institut des Hautes Etudes Internationales, années 1928-29.

(3) La France fut admise à la Sainte Alliance en 1818, au Congrès d'Aix-la-Chapelle.

Pour veiller sur l'équilibre politique européen une autre alliance est créée en 1830, formée entre les grandes Puissances inspirées exclusivement par des intérêts égoïstes. C'est le Concert européen.

Le Concert européen est un système de politique internationale qui a été considéré comme le complément et le support nécessaire du principe d'équilibre. Son but ne tend à aucune nouvelle combinaison politique. Il s'était proposé de sauvegarder la paix et les intérêts généraux de l'Europe (1).

Il serait injuste de méconnaître les services qu'il a rendus à cet égard. Mais il ne s'est jamais élevé au rang d'une institution capable de remplir avec exactitude le rôle qu'il s'est proposé. Les grandes Puissances étaient rarement animées de l'esprit européen de paix et de justice, pour pouvoir comprendre que toute agression injuste contre un Etat quelconque était une menace contre l'intérêt commun et contre le droit de tous. Pour le prince Metternich la notion de la paix européenne c'est la sécurité dans la possession. « Une des premières notions, je dirai même la base de la politique contemporaine est et doit être le repos ; or l'idée fondamentale de repos, c'est la sécurité dans la possession » (2).

Ces tentatives de resserrement des liens entre les puissances formant le Concert européen, devaient échouer par suite de la diversité des buts politiques poursuivis par chacune d'elles. Pourtant cette direction de la Société des Etats a réussi à assurer la paix et la sécurité des possessions aux grandes et aux petites puissances pendant une quarantaine d'années (3).

S'il ne peut pas être considéré comme une institution

(1) DUPUIS, *op. cit.*, 121-125.

(2) Cité chez IDMAN, *op. cit.*, p. 50.

(3) Cette direction s'est manifestée notamment au Congrès de Vienne (1815), au Congrès de Paris (1856) et au Congrès de Berlin (1878).

du droit des gens, mais comme un expédient politique, le Concert européen a exprimé le désir d'entente. Cependant il était bien démontré que ce désir d'entente n'est général qu'autant que la crise menaçante met en cause des intérêts nettement ressentis par chacune des puissances. L'intérêt que chaque Etat peut estimer avoir en la matière est un des facteurs essentiels pour la mise en mouvement de l'intervention efficace.

§ 2. — Protection des Faibles.

Pour leur protection, les petits Etats ont recouru le plus souvent aux traités de garantie (1). Ainsi la protection de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique, avant d'être insérée dans le Pacte de la Société des Nations, se trouvait déjà l'objet de maints traités, qui, à partir du ^{xvii}^e siècle, ont été employés comme le plus efficace des moyens de garantie.

Les forces des différents Etats variant, les plus faibles abandonnés à eux-mêmes deviendraient la proie de leurs voisins puissants. Au ^{xix}^e siècle on admettait généralement que les traités qui garantissaient l'indépendance et l'intégrité devaient avoir pour but de protéger les Etats qui n'ont pas de forces suffisantes pour se défendre eux-mêmes, et de maintenir ainsi l'équilibre existant (2).

Le traité de garantie pourrait être défini comme une obligation dont un Etat se charge envers un autre Etat et par laquelle il promet de lui porter secours pour la conservation d'un droit. Les traités de garantie supposent l'existence d'un certain état de choses dont le maintien doit être assuré. La garantie n'engendre pas

(1) Les autres moyens étaient l'alliance inégale et la neutralité permanente.

(2) MILOVANOVITCH, *Des traités de garantie en droit international*, p. 37.

de droits nouveaux ; elle protège seulement les droits déjà existants (1). La garantie n'est pas autre chose que la protection des droits du garanti. Une véritable garantie ne contient pas seulement une obligation purement passive de s'abstenir de tout acte portant atteinte aux droits du garanti, mais la garantie contient une autre obligation pour le garant : celle de faire respecter l'objet de garantie.

La situation de l'Etat garanti n'est pas bien déterminée par ces traités. Généralement on est d'accord que le garanti ne doit pas aggraver les obligations du garant. Les Etats garantis ne doivent rien faire qui puisse compromettre l'indépendance et l'intégrité territoriale qui leur sont garanties, et ne rien faire qui rendrait plus difficile aux garants l'accomplissement de leur tâche. Il existe donc un devoir général pour le garanti : celui de s'abstenir d'une manière générale d'une politique étrangère active qui pourrait l'exposer à des complications avec d'autres puissances (2).

La garantie peut être accordée par une seule puissance. Mais le plus souvent plusieurs puissances garantissent à un même Etat un objet déterminé. Il se peut que ces puissances n'établissent aucun lien de droit entre elles — il n'y aurait alors que la superposition pure et simple de plusieurs garanties. — D'autre part elles peuvent prendre des engagements non seulement envers l'Etat qu'elles garantissent, mais en s'engageant encore chacune envers toutes les autres. Cette garantie, contenant un double lien de droit, liant les garants et le garanti d'une part, et les cogarants entre eux d'autre part, c'est la garantie collective.

Mais dans le cas d'un traité de garantie collective cette

(1) IDMAN, *op. cit.*, p. 81.

(2) IDMAN, *op. cit.*, p. 264.

garantie ne suppose nullement une exécution collective (1). La garantie collective ne change en rien les obligations de chaque garant particulier. Le devoir de chaque garant persiste malgré le désaccord avec les cogarants. Les obligations liant les cogarants entre eux leur donnent le droit d'exiger que rien ne soit entrepris séparément, avant d'essayer d'associer leurs efforts en vue d'agir collectivement. Mais même en cas de refus d'y prendre part de l'un d'eux, ou même de la majorité, l'obligation de chacun n'en reste pas moins entière. Les obligations qui lient les cogarants entre eux sont indépendantes de celles qui lient les garants au garanti (2).

La garantie donnée pour la conservation d'un droit peut être conçue pour les droits les plus divers. Parmi les traités qui se réfèrent à l'intégrité territoriale et qui ont pour but de préserver l'Etat garanti contre les démembrements territoriaux définitifs venant du dehors, on peut citer : le traité de 1852, par lequel la France, l'Autriche, la Russie, la Grande-Bretagne, la Prusse et la Suède garantissent l'intégrité territoriale du Danemark ; les traités du 30 mars et du 15 avril 1856, par lesquels la France, la Grande-Bretagne, la Russie et l'Autriche s'engagent à respecter l'indépendance et l'intégrité territoriale de l'Empire ottoman, en considérant « tout acte de nature à y porter atteinte comme une question d'intérêt général » ; le traité de 1904, par lequel le Japon doit assurer la garantie à la Corée ; le traité de 1908, entre la France, l'Allemagne, le Danemark, la Russie, la Grande-Bretagne, les Pays-Bas et la Suède pour ga-

(1) *Ibid*, p. 249.

(2) TEOPILIAN (M), *Les traités de garantie au point de vue juridique*, p. 63 ; MILOVANOVITCH, *op. cit.*, p. 51 ; IDMAN, *op. cit.*, p. 248. Cependant d'après une interprétation anglaise (Lord Derby), si l'une d'entre les puissances garantes ne veut pas intervenir, ou si elle viole l'ordre garanti, il ne reste pour les autres qu'une obligation morale.

rantir l'intégrité de la Norvège après la dissolution de l'union qui la liait à la Suède depuis 1815, etc...

La garantie de l'indépendance politique de l'Etat a été l'objet aussi de nombreux traités. Quelquefois la garantie de l'indépendance était liée à celle de l'intégrité territoriale, comme c'est le cas des traités de 1856. D'autres fois elle faisait uniquement l'objet de la garantie, comme par exemple dans le traité du 6 février 1778, par lequel la France a garanti l'indépendance des Etats-Unis, dans celui du 7 mars 1832, par lequel la France, la Grande-Bretagne et la Russie ont garanti l'indépendance de la Grèce ; dans celui du 18 novembre 1903, par lequel les Etats-Unis ont garanti l'indépendance de Panama.

Dans tous ces traités la garantie d'intégrité et d'indépendance est non pas mutuelle, mais unilatérale, visant surtout des Etats petits et faibles. Aussi cette garantie n'est envisagée que comme un moyen d'assurer l'équilibre des forces, et elle tombe aussitôt que l'engagement pris paraît être contraire à cet équilibre. La garantie était inspirée par la crainte des uns envers les autres et des méfiances mutuelles.

Les faits qui se sont passés au ^{xix}^e siècle ont été suffisants pour ôter toute foi à l'efficacité des traités de garantie. Cependant dans la pratique les puissances utilisaient ce moyen de défendre un Etat contre toute agression extérieure, chacune suivant son intérêt. De cette façon, les traités de garantie ne présentaient aucun obstacle aux conquêtes.

Mais déjà les auteurs d'avant-guerre ont souligné « que les puissances garantes ne sont pas toujours disposées à assumer cette responsabilité qui les exposerait, le cas échéant, à la dure nécessité de soutenir une guerre au moment peut-être où leur état intérieur leur imposerait

le repos, alors que leurs intérêts vitaux ne se trouvent pas engagés » (1). La question de garantie générale étendue à toutes les puissances a soulevé des critiques sur sa valeur pratique. Comme le dit Idman « plus la situation, qu'on place sous la garantie des puissances, est compliquée et étendue, plus grand est le danger que la garantie ne se montre pas effective » (2).

§ 3. — Importance politique et rôle de la guerre de 1914.

Le problème de la sécurité consiste à assurer les droits reconnus comme naturels et indispensables pour son existence. Avant tout il faut résoudre la question qui se trouve à la base du problème : Question de la juste possession des territoires.

La configuration territoriale en Europe était en opposition formelle avec le sentiment de justice internationale. L'ordre territorial existant alors était considéré comme basé, en partie, sur des injustices flagrantes. On ne pouvait pas garantir efficacement la paix et la défense mutuelle de l'intégrité territoriale, tant que l'assiette territoriale des divers Etats ne semblait pas conforme à la justice. Dès lors, on ne pouvait pas demander à la communauté des nations une garantie efficace de leur intégrité respective.

La garantie des possessions est une question qui animait le monde depuis longtemps. C'est une idée qui couvait à travers les siècles et qui poussait les hommes vers son organisation. L'idée d'une garantie de l'intégrité territoriale se retrouve dans les doctrines du droit des gens. Ainsi Crucé (« Le nouveau Cinéas », 1623) préconise une alliance pour arriver à un équilibre qui constituerait une garantie des possessions. Il prévoit une paix basée sur *le statu quo* existant, sans remaniement de

(1) MILOVANOVITCH, *op. cit.*, p. 16.

(2) *Op. cit.*, p. 63.

frontières, admettant que les conquêtes déjà réalisées devaient jouir de la protection collective contre toute modification ; sinon ce serait pratiquement impossible d'arriver à une garantie.

Grotius (« Droit de la guerre et de la paix »), lui aussi, pour décourager à l'avance toute prétention ambitieuse de conquêtes territoriales, estime qu'en organisant dans l'ordre international le châtimement de l'agresseur, on pourra sauvegarder efficacement les Etats contre les convoitises et assurer ainsi, de manière indirecte, le respect de l'intégrité territoriale.

Sully (« Grand Dessein », 1638) envisage à son tour la garantie de l'intégrité territoriale. Il commence par reviser la carte géographique de l'Europe et la divise en quinze dominations, formées sur la base de l'équilibre, avec la même force de population et de territoire. Il prévoit que « dans cette république très chrétienne nul des associés ne pourra user d'agression ou conquérir terre sur autrui, sans l'avis des associés ».

De même, l'abbé de Saint-Pierre (« Projet de la Paix perpétuelle », 1713-1717) accorde la place prépondérante à la garantie de l'intégrité territoriale. S'adressant aux souverains, il leur présente un projet d'alliance perpétuelle qui doit leur assurer la sécurité de leurs possessions contre les guerres extérieures, et la sécurité de leurs couronnes contre les troubles intérieurs. Il ne vise pas à procéder à un remaniement territorial.

En Allemagne, Emmanuel Kant (« Essai sur la paix perpétuelle », 1795) dresse comme clef de voûte de tout système d'organisation pacifique la garantie mutuelle de l'intégrité territoriale de tous les Etats.

Les Conférences de la Paix de La Haye n'abordèrent pas la question d'une garantie territoriale, mais se bornèrent à proposer des modèles pour la solution

pacifique des litiges internationaux. Ce n'est qu'au Congrès universel de la Paix, tenu à Stockholm, que Madame Eckstein émit l'idée d'un traité défensif pour assurer une paix mondiale durable, « le territoire des Etats contractants étant considéré comme territoire commun pour tout ce qui concerne les craintes du danger d'une agression extérieure ; pour toute modification territoriale on doit avoir recours à des moyens pacifiques et éventuellement offrir des équivalences » (1). Cette proposition paraissait prématurée à un moment où l'ordre territorial existant se basait sur l'injustice (2). Cette injustice du *statu quo* territorial rendait impossible l'acceptation par un grand nombre d'Etats du principe du respect et, à plus forte raison, de la garantie de l'ordre établi.

L'idée d'une garantie générale de l'intégrité territoriale ne réussit pas à progresser parce qu'elle se heurte à la barrière suprême de l'idée de justice. Tous les projets d'une organisation pour la sauvegarde de la paix sur la base du *statu quo* et sur le respect de l'intégrité territoriale étaient irréalisables. Il ne pouvait s'agir de constituer un système de garantie de l'intégrité territoriale que lorsque l'on aurait vérifié les titres des possessions de différents Etats. M. Huysmans disait en 1908 : « Comment parler de reconnaître l'intégrité du territoire des Etats modernes alors que la Pologne réclame encore son indépendance » (3).

Il fallait qu'au préalable il y eût une reconstruction territoriale pour arriver à une organisation satisfaisante du monde sur la base de l'intégrité territoriale. Autrement il n'était pas possible de parler d'une garantie des possessions.

(1) Le Mémoire de Madame Eckstein était préparé pour la Troisième Conférence de la Paix qui n'eut pas lieu à cause de la guerre de 1914.

(2) A. DE LAPRADELLE, *op. cit.*

(3) Cité chez A. DE LAPRADELLE, *op. cit.*

D'autre part, les garanties des possessions territoriales d'autrefois péchaient surtout par leur idée du maintien du *statu quo* sans aucun changement possible. On parlait de « stabilisation », « stabilité », « équilibre ». Les Etats devaient se garantir mutuellement l'intégrité territoriale et l'indépendance politique contre tout changement, en fixant à jamais le *statu quo* existant, et ne prévoyant aucun organe supérieur qui pourrait intervenir comme pouvoir exécutif. La grande faiblesse des systèmes antérieurs était de ne pas avoir d'abord prescrit les principes suivant lesquels se réviserait le régime d'appropriation territoriale. Ce fut la principale raison de leur échec, parce qu'un tel arrangement territorial avant la guerre n'était point possible. Il fallait la guerre qui devait bouleverser le bon ordre et remanier la carte géographique de l'Europe, pour que ce maintien de l'indépendance et de l'intégrité, ainsi que leur garantie mutuelle, devînt possible. Il fallait attendre que la guerre produisît un changement qui permettait la réorganisation du monde conformément aux principes ethnographiques.

La guerre de 1914 fit ressortir l'instabilité des bases sur lesquelles on avait fait reposer la paix de l'Europe. Elle révéla l'imperfection du droit international avec son absence de sanctions préventives et répressives, propres à assurer le respect de la justice et la sauvegarde de la paix. Partout se formulaient des demandes d'ordre international plus efficace. Il s'agissait de trouver un régime de garanties réciproques qui sauvegarderaient à la fois l'indépendance et la sécurité des contractants.

Au point de vue politique la guerre rompit le système d'équilibre qui était la base de la vie internationale. Il fallait donc créer une nouvelle combinaison capable de remplir d'une manière plus parfaite le rôle du système

de l'équilibre. Une entente entre les Etats, en vue d'assurer la paix, n'était pas possible tant que la situation générale dans laquelle se trouvait l'Europe reposait sur la force pure.

La guerre mondiale a ramené au premier plan le problème de la sécurité. Elle a provoqué le désir de suppléer par une organisation internationale à l'impuissance des souverainetés particulières à pourvoir par elles-mêmes, en toute circonstance, à leur propre sécurité. « L'unité d'action qui règne parmi nous, disait Lord Robert Cecil, est due à ce que tous se rendent compte qu'ils défendent une grande cause, qu'ils combattent pour la justice et le droit contre la force. Si par notre victoire nous rétablissions simplement le monde dans l'état où il était antérieurement, nous aurions laissé échapper la plus grande chance qui ait jamais été offerte à une génération humaine d'accomplir une grande œuvre. Il nous incombe d'établir le système international sur des bases nouvelles » (1).

La guerre de 1914 a produit la transformation qui facilitait la réalisation de cette idée de constituer la paix sur une base de justice. « Une organisation purement juridique de la paix ne pouvait se construire qu'après une révision politique des différentes situations territoriales » (2). La guerre a permis de créer une carte nouvelle de l'Europe au point de vue politique. Les Etats vainqueurs ont accru leur territoire ; des Etats nouveaux sont nés de la guerre. Mais la guerre n'a pas seulement changé la carte politique de l'Europe, elle a de plus modifié sensiblement la société internationale et posé des problèmes relatifs à la reconstruction que la vie internationale nécessite.

(1) Cité chez EICHTAL, *La S. D. N. et la ligue permanente des Etats alliés et amis de l'Entente*. Revue des sciences politiques 1918, p. 339.

(2) A. DE LAPRADELLE, Cours de Droit International Public, doctorat 1929-1930, p. 39.

La société internationale reposait sur des bases instables et dangereuses. Elle doit s'orienter de telle manière qu'il ne puisse y avoir de rivalités entre les Etats ; que les nécessités vitales des Etats puissent recevoir une satisfaction pacifique ; que les rapports entre Etats soient régis par les règles juridiques en harmonie avec les conditions de la vie moderne, afin d'être effectivement obéies.

Il fallait trouver l'orientation permettant de résoudre le problème et d'employer les moyens les plus aptes à cette fin. Il ne fallait pas faire d'efforts inutiles en présentant des réformes trop complètes ou trop radicales, qui se heurteraient à des difficultés de réalisation pratique. Le Président Wilson considère que la guerre avec ses remaniements apparaît comme la condition d'une organisation internationale qui « doit être une partie et, à certains égards, la partie la plus essentielle du traité de paix lui-même » (1). Pendant la grande guerre la propagande officielle affirmait qu'on devait tenir « jusqu'au bout » de cette guerre qui serait la dernière dans l'histoire, une guerre universelle devant provoquer comme réaction la paix universelle.

Avant son organisation effective la Société des Nations apparaît comme un nouvel organisme international devant inaugurer un monde tout différent de celui connu jusqu'alors. Mais l'organisme qui fut constitué et qui entra dans le domaine des réalités politiques différa beaucoup de celui qu'on avait projeté. On ne prétendait plus inaugurer un monde nouveau, ni exclure absolument l'éventualité de la guerre. On avait procédé aux remaniements des frontières, afin de permettre de jouer son rôle au principe de libre disposition des peuples.

(1) Discours prononcé au Metropolitan Opera, le 27 sept. 1918.

SECTION II.

L'IDÉE DE GARANTIE EN AMÉRIQUE.

Le problème de paix et de sécurité a préoccupé vivement l'attention des hommes politiques en Amérique aussi bien qu'en Europe. Mais ce problème a été envisagé d'une manière différente dans les deux continents, par suite des influences distinctes de l'histoire, des traditions et du milieu.

En Amérique, étant donné leur situation géographique, les Etats ont considéré qu'il existait entre eux une solidarité continentale pour la défense de leur indépendance et de leur liberté. L'Amérique ne constitue pas un assemblage d'Etats rivaux, divisés en camps hostiles qui demandent la garantie de leur sécurité à l'équilibre de leurs forces, mais une Union des Républiques sœurs ayant comme base une coopération des intérêts fondés sur l'égalité juridique de tous les Etats du continent. Largement dotés par la nature les Américains ne connurent pas de véritables appétits territoriaux. Etablissant leur indépendance ils s'assuraient du même coup des possibilités d'occuper tout le continent. Des conquêtes proprement dites, ils en firent très peu.

Aussi l'idée de la garantie territoriale se développe plus aisément en Amérique. Ici pas de *statu quo* d'injustice ; ici de larges espaces, des populations peu denses. Des frontières qui sont d'anciennes divisions administratives ne pouvaient pas présenter d'obstacles à la consolidation du *statu quo*.

D'autre part, dans un grand nombre d'Etats d'Amérique, spécialement aux Etats-Unis, une certaine forme d'Etat se présente, qui facilite le développement du res-

pect de la garantie de l'intégrité territoriale : c'est la forme fédérative. La fédération appelle deux garanties : celle de l'indépendance politique et celle de l'intégrité territoriale, et « quand la doctrine de Monroe fut pour la première fois énoncée..... les Nations d'Amérique prirent, du nord au sud, le sentiment qu'elles avaient une indépendance individuelle d'Etats et une indépendance collective de continent à défendre... » (1).

Cette idée qui reparaît depuis lors aux congrès des Etats américains répondait bien à la pensée américaine. On voit dans presque tous les congrès des Etats de l'Amérique latine l'idée d'une alliance défensive pour leur indépendance, leur souveraineté, leur intégrité territoriale contre les agressions, soit étrangères, soit des Nations américaines entre elles.

L'idée de garantie n'est pas hostile à l'opinion publique américaine. On trouve cette idée aux premières origines de la constitution des Etats-Unis. L'article III de l'acte de Confédération de 1777 en parle déjà :

« Les dits Etats constituent entre eux..... une ligue d'amitié solide, en vue de leur commune défense, la sécurité de leur liberté et leur prospérité générale ; ils s'engagent à se prêter mutuellement assistance contre toute violence ou attaque tentée contre-eux ou contre l'un d'entre eux, pour une cause religieuse, politique ou commerciale ou sous tout autre prétexte. » Donc l'idée de garantie et d'assistance mutuelle contre toute agression venant du dehors se trouve dès l'origine à la base de l'Union américaine.

Cette Union d'Etats n'est pas conçue d'après le même ordre d'idées que celle préconisée en même temps en

(1) A. DE LAPRADELLE, *Les Principes généraux du droit international*, cours professé à l'Institut des Hautes Etudes Internationales, années 1928-29.

Europe. Les guerres de l'Indépendance avaient créé entre les Etats d'Amérique une communauté de sentiments qui a facilité grandement non seulement le maintien de la sécurité et de la paix, mais la solution du problème de l'organisation internationale aussi bien dans l'Amérique du Nord que dans l'Amérique du Sud. Aussitôt après les guerres de l'Indépendance ces Etats ont considéré qu'il existait entre eux une solidarité continentale pour la défense de leur indépendance, solidarité basée sur leur situation géographique.

Le développement politique du continent américain résultait des conditions spéciales et de « l'esprit américain ». Ainsi le premier congrès des Etats américains, tenu à Panama en 1826, a élaboré « un pacte d'union, ligue et confédération perpétuelle » afin de soutenir la souveraineté, l'indépendance et l'intégrité territoriale des républiques confédérées contre une agression étrangère (art. 2, 3 et 21). Ce projet de « pacte » voulait éviter les difficultés au sujet de la délimitation des frontières. En fixant les limites respectives par des conventions particulières, ces limites resteraient garanties et placées sous la protection de la Confédération (art. 22). Cependant les résolutions du Congrès de Panama ne furent pas ratifiées (1).

Les Etats américains ont émis l'idée de resserrer leurs liens d'amitié et de garantie mutuelle et directe. L'idée principale des traités de confédération élaborés aux Congrès des Etats américains est, que tout changement concernant les frontières de chacun des pays confédérés intéresse tous les autres, et qu'aucun changement ne peut avoir lieu sans leur consentement. Aucun de ces projets n'est parvenu à être ratifié, mais les tentatives faites pour rapprocher les nations sud-américaines ne pou-

(1) ALVAREZ, *Droit international américain*, p. 49.

vaient pas rester sans influence sur la vie politique de l'Amérique latine.

Cette idée de la communauté d'intérêts, idée d'entente et d'union entre tous les Etats de l'Amérique, s'est manifestée dès le début de la période d'émancipation des colonies espagnoles, après un mécontentement des Etats-Unis qui, jaloux de leur liberté, s'y montrèrent rebelles. Cette idée de la politique panaméricaine s'accroît encore après la guerre de Sécession, pour se développer, depuis la fin du XIX^e siècle, dans tous les domaines de l'activité humaine.

On peut dire qu'en matière de coopération internationale les Etats de l'Amérique ont devancé l'Europe. A l'égard des Etats de l'Europe, les Etats américains ont proclamé des principes tendant à assurer le respect de leur indépendance et de leur intégrité territoriale, qui se sont trouvées menacées au commencement du XIX^e siècle. Les principes proclamés sont connus sous le nom de la doctrine de Monroe, que le cinquième président des Etats-Unis a condensé dans son célèbre message de 1823.

Le message du Président Monroe avait proclamé l'idée de se protéger contre toute menace venant de l'Europe. Peu à peu, au cours d'un siècle d'existence, la doctrine de Monroe a subi des influences politiques diverses, qui l'ont modifiée jusqu'à la transformer en une doctrine de tout le continent américain, ayant pour but la défense de l'intégrité territoriale et de la souveraineté de tous les Etats du Nouveau-Monde (1).

Le panaméricanisme avait trouvé dans la doctrine de Monroe un point d'appui et une formule destinée à le

(1) Voir le discours de M. Hughes, prononcé le 30 août 1923, devant l'American Bar Association à Minneapolis ; SCHELLE, *Une crise de la Société des Nations*, p. 168.

développer en même temps qu'à le soutenir, en contribuant à resserrer les liens entre tous les Etats d'Amérique dans le respect mutuel de leur indépendance et de leur droit. Mais à l'encontre de la doctrine de Monroe, qui est une déclaration unilatérale, le panaméricanisme constitue une entente, dont l'expression est l'Union panaméricaine.

Dans toute la tradition américaine on rencontre cette idée qu'il doit y avoir une organisation qui pourrait assurer les différents membres de l'intégrité de leurs frontières.

C'est dans cet ensemble d'idées qu'il convient de chercher les éléments essentiels de la doctrine wilsonienne.

Le 27 octobre 1913, le Président Wilson prononça un discours à Mobile. « Je veux, disait-il, profiter de cette occasion pour dire que les Etats-Unis ne chercheront jamais plus à agrandir leur territoire au moyen de conquête ». En 1915, le Président Wilson accepte les idées du Colonel House sur un pacte panaméricain, par lequel les républiques américaines se garantiraient mutuellement intégrité territoriale et indépendance politique. Il avait soumis ce projet à la considération des gouvernements des Etats d'Amérique, dont l'article 1^{er} est ainsi conçu : « Les Hautes Parties contractantes conviennent de s'unir pour la garantie commune et réciproque de l'intégrité territoriale sous la forme républicaine de gouvernement ». Cet article 1^{er} peut être considéré comme la première rédaction du futur article 10 du Pacte de la Société des Nations.

Mais les conversations avec les Etats américains n'ont pas abouti. Les Etats-Unis ont rejeté la proposition Wilson, parce que les Etats de l'Amérique latine craignaient que la garantie de la nation la plus puissante ne signifîât une tentative de domination de la part de cette

nation (1). Cependant il s'agissait, dans la pensée du Président Wilson, de compléter la doctrine de Monroe en bannissant le droit de conquête du droit international américain.

Malgré l'échec de réalisation de ce projet, le Président Wilson n'abandonne pas cette idée. Dans l'adresse envoyée le 6 Janvier 1916 au congrès scientifique panaméricain il revient à l'idée d'un pacte panaméricain pour la garantie de l'intégrité et de l'indépendance.

Puis, à partir de 1916, il devient partisan de la création de la Société des Nations. Dans son discours au Sénat, le 22 Janvier, il disait : « Je propose en somme que les Nations adoptent d'un commun accord la doctrine du Président Monroe comme doctrine mondiale ; qu'aucune Nation ne cherche à imposer sa domination à une autre nation ou à un peuple quelconque, mais que chaque peuple soit laissé libre de déterminer lui-même son propre régime et la manière dont il veut se développer, sans être gêné, menacé ou effrayé, le petit aussi bien que le grand et puissant ». Dans le même discours il se prononce pour l'emploi de la force pour assurer la paix future. Notamment il dit : « Si la paix à venir doit être durable, il faut qu'elle soit assurée par la force supérieure et organisée de l'humanité » (2).

C'est sous l'influence de ces considérations diverses que le Président Wilson formula son premier projet de garantie de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique des membres de la S. D. N., cherchant à convertir tous les membres de la Société à l'idée d'une garantie où chaque Etat, en même temps qu'il recevra la garantie des autres, leur donnera la sienne.

(1) Root, *La Société des Nations*. Discours et Extraits, p. 400.

(2) Wilson, *Messages, discours, documents diplomatiques relatifs à la guerre mondiale*, p. 105.

CHAPITRE II

La paix et la sécurité.

La paix n'est pas autre chose que la sécurité garantie des Etats. Il existe donc un intérêt général à ne pas laisser la garantie de la sécurité des Etats à eux-mêmes. Un but commun comme la paix, ne doit pas être poursuivi par des moyens disparates. Au lieu de laisser à chaque Etat le soin de sa sécurité, il convient d'organiser l'assistance mutuelle appliquée internationalement.

Le premier droit de l'Etat, dès qu'il existe, est de continuer à vivre : c'est le droit à l'existence. Le second droit est de s'organiser comme il l'entend : c'est le droit à l'indépendance. Ces deux droits mènent à l'intégrité territoriale qui permet à un Etat de vivre indépendant. Pour assurer le respect de ce droit, il faut protéger l'Etat contre les menaces qui peuvent venir de l'extérieur comme une atteinte à son intégrité territoriale ou à son indépendance politique. Cette double tâche consiste à trouver la manière d'assurer la liberté de l'Etat contre toute entreprise (1).

Depuis le Traité de Versailles les peuples s'efforcent d'organiser la paix. Le problème de la sécurité occupe dans l'organisation de la paix une place prépondérante. Il n'y a certes pas de question d'une signification théorique plus vaste que celle de savoir quelle serait l'attitude de la Société des Nations à l'égard des changements territoriaux. La tendance à l'agrandissement des territoires est généralement la cause initiale de la guerre.

Comment la Société des Nations peut-elle prévenir la guerre, et en même temps donner satisfaction à cette tendance pour autant qu'elle se justifie ? Le Président Wilson pense pouvoir répondre à cette question par

(1) Voir A. DE LA PRADELLE, *op. cit.*

l'engagement des Etats membres de se garantir mutuellement l'intégrité de leur territoire, dans ce sens, que, si à l'avenir les changements deviennent nécessaires, ils pourront avoir lieu.

Ainsi donc était posé, comme garantie de la conservation de la paix, le devoir pour chaque membre de prendre pour règle le respect et le maintien du *statu quo* territorial de chaque autre membre de la Société (1). Ainsi une guerre visant à un changement de territoire ne devait plus se buter à l'opposition de la S. D. N. Comme la guerre a généralement pour but ou pour conséquence une extension de territoire on peut difficilement se figurer une extension violente autrement qu'avec la guerre. Donc la garantie de l'intégrité territoriale sape les bases mêmes de la guerre.

La mission essentielle de la S. D. N. est de garantir aux Nations la paix et la sécurité. Comment peut-on assurer le maintien de la paix quand il y a des belliqueux ? Il n'y a qu'un moyen : que les Etats pacifiques soient beaucoup plus forts que les Etats belliqueux. La certitude de la défaite et la conviction que leurs entreprises sont vouées à l'échec, sont les seules considérations qui puissent les arrêter.

Cette même idée, légèrement modifiée, a inspiré l'art. 10 du Pacte de la Société des Nations. La S. D. N. veut consolider la paix du monde en assurant aux Etats membres une protection de leur intégrité territoriale et de leur indépendance politique : supprimant le recours à la force elle trouve le secours dans la force mise au service du droit, dans l'assistance mutuelle.

(1) Toutefois pour conjurer le danger qui en résulterait, le Président Wilson ajoutait à son projet ces mots : « Les Hautes Parties contractantes acceptent sans réserve le principe que la paix du monde est d'une importance supérieure à toute autre question de puissance politique ou de détermination de frontière ».

Cette disposition n'a pas eu de suite et n'a pas trouvé sa place dans le Pacte de la S. D. N.

SECTION I.

L'ARTICLE 10 DU PACTE DE LA S. D. N.

§ 1. — Genèse de l'article 10.

L'article 10 n'est pas accidentel. Il est la conséquence logique d'un mouvement historique dans le développement de l'humanité. Toujours après les profonds bouleversements politiques on éprouve le besoin de construire une organisation internationale qui pourrait fournir des garanties de respect de l'état de choses existant contre l'agression éventuelle.

La notion, toute théorique, de l'intégrité territoriale est européenne, puisqu'on la trouve dans la pensée des précurseurs européens : Dubois, Crucé, Sully, l'abbé de Saint-Pierre. Mais du point de vue pratique la notion de l'intégrité territoriale s'est développée sur le territoire américain. Dès leur origine les pays d'Amérique ont professé le principe du respect et du maintien de l'indépendance et de l'intégrité. Donc l'idée de l'intégrité territoriale avait déjà commencé à se réaliser avant que vînt, à la faveur de la grande guerre, et sous la médiation wilsonienne, un plan de réorganisation de la société politique.

Cette idée se trouve, dans le projet du Colonel House, liée avec la question du tracé des frontières qui y prédomine (art. 20). Cependant le Président Wilson n'hésite pas à faire passer la seconde idée sur le même plan que la première. Aussi l'art. 10 est l'application d'une idée européenne mais d'introduction wilsonienne, puisque

c'est une addition faite par lui au programme de la League to Enforce Peace (1).

Quand la Conférence de la Paix s'est réunie à Paris, plusieurs projets furent déjà élaborés.

Le projet français élaboré par une commission gouvernementale présidée par Léon Bourgeois, ne contient pas expressément cette garantie de l'intégrité territoriale et de l'indépendance. Il ne doit garantir que l'exercice de souveraineté de l'Etat, sans parler de la garantie qui entrera plus tard dans l'art. 10. L'exposé des principes du projet français dit entre autre : « La S. D. N. n'a pas pour objet l'établissement d'un Etat politique international. Elle se propose uniquement le maintien de la paix par la substitution du droit à la force dans le règlement des conflits. Elle garantit donc également à tous les Etats, petits et grands, l'exercice de leur souveraineté ».

Ce projet s'est inspiré de l'idée qu'une agression subite ne doit pouvoir se produire sur les points dangereux du monde sans que la répression immédiate soit assurée. C'est pourquoi il prévoit la création d'un organisme permanent, afin de donner à la S. D. N. la garantie nécessaire pour prévoir et préparer les moyens militaires destinés à assurer l'exécution des obligations que la convention impose aux Etats, et pour assurer l'efficacité immédiate dans tous les cas d'urgence.

Dans le projet italien (art. 2) le principe de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique était proclamé comme base de l'organisation internationale.

Les projets scandinave, suisse, hollandais ne contenaient pas cette garantie. Cependant le projet allemand dans son art. 7 la mentionnait, mais il n'a eu aucune influence sur la rédaction finale du Pacte.

(1) WILSON-ROUSTAN, t. I, p. 77.

Le projet anglais, que Lord Robert Cecil a soumis en octobre 1915 au *Foreign office*, prévoit une garantie du maintien du *statu quo* territorial pour une période de cinq ans, avec l'emploi de la force armée pour le respect des engagements pris.

Cependant le projet Phillimore, appelé d'après le nom du président de la commission, adressé le 20 mars 1918 au *Foreign office*, ne mentionne pas la garantie de l'intégrité.

Ce projet était accompagné d'un rapport qui fut envoyé au Président Wilson. De ce rapport le Colonel House élaborâ un projet dont l'article 20 pose le principe de la garantie mutuelle. Le droit des peuples à disposer librement d'eux-mêmes est posé comme correctif de cette garantie.

Le premier projet du Président Wilson, dans son article 3, reproduit l'article 20 du Projet House. En ce qui concerne la garantie, le Président Wilson adopta les idées de son ami et confident le Colonel House. Ce qu'il voulait c'est la garantie des droits fondamentaux de l'Etat : l'intégrité territoriale, l'indépendance politique et économique (1).

Allait-on réellement interdire toute possibilité politique de remaniement territorial ? La division politique des peuples et la détermination de leurs frontières se développent en un mouvement ininterrompu de transformations. Alors puisqu'on interdisait comme agent de modification l'agression extérieure, ne devait-on pas envisager d'autres moyens pour permettre de tenir compte de nécessités nouvelles ?

(1) Il y a une opposition très nette entre le Président Wilson et son secrétaire d'Etat, Robert Lansing, sur la question de l'intégrité territoriale. M. Robert Lansing était opposé à la garantie positive. Il n'admettait qu'une garantie négative par laquelle l'intégrité et l'indépendance sont reconnues par tous les membres, mais ne sont pas garanties. Mais ses suggestions n'ont aucune influence sur le Président Wilson qui emporte son projet en Europe.

Le Projet que le Colonel House avait présenté au Président Wilson énonçait, dans son article 20, l'idée du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Dans son premier projet le président Wilson maintient cette même idée : « Les Puissances contractantes s'unissent pour se garantir mutuellement leur indépendance politique et leur intégrité territoriale. Mais il est entendu entre elles que les remaniements territoriaux, qui peuvent devenir nécessaires en raison des changements dans l'état actuel des conditions et aspirations des races ou des relations sociales ou politiques, conformément au droit de disposer de soi-même, et aussi les remaniements territoriaux qui peuvent au jugement des trois-quarts des délégués être demandés pour le bien et l'intérêt manifeste des peuples intéressés, pourront être effectués s'il convient à ces peuples, et il est bien entendu que ces changements territoriaux peuvent donner lieu pour raison d'équité à des compensations territoriales. Les Puissances contractantes acceptent sans réserves le principe d'après lequel la paix du monde a plus d'importance que les questions de juridiction politique ou de frontières ».

La communauté des nations peut changer un jour les frontières lorsque les trois-quarts des membres de la Société des Nations jugeront que la prospérité et l'intérêt incontestable des peuples réclament ce remaniement, et que celui-ci sera accepté par les peuples qu'il concerne. Cette sorte de garantie, souple et efficace, permet l'évolution future de l'humanité et répond aux changements dans les conditions sociales et ethnographiques des peuples.

Mais comment les modifications de territoires, **recon-**nues justes, seraient-elles exécutées lorsque l'Etat, aux

dépens duquel elles devraient se faire, n'accepterait pas volontairement sa collaboration ? Le projet ne le dit pas. On avait bien compris qu'une décision adoptée aux trois-quarts des voix des membres de la Société des Nations ne serait pas un titre suffisant pour affirmer la légitimité du changement territorial. La délégation britannique avait proposé la forme suivante : « S'il apparaît à une époque quelconque que les frontières d'un Etat ne sont plus conformes aux exigences de la situation, la Société prendra la question en considération et pourra recommander aux parties intéressées toute modification qui lui paraîtrait nécessaire. Si pareille recommandation est rejetée par les parties intéressées, les Etats membres de la Société cesseront, pour ce qui concerne cet Etat, de se trouver dans l'obligation imposée par la disposition précédente de le protéger contre toute agression extérieure » (1). Cependant, même sous cette forme réduite, le principe de la possibilité des modifications territoriales n'est pas entré dans l'article 10, qui ne contient plus que le seul principe de la garantie mutuelle.

Cet article 3 du projet Wilson suscite de vives discussions. Malgré une forte opposition nous le retrouvons dans le deuxième projet du Président Wilson qui fut distribué aux membres de la Conférence de la Paix, le 10 janvier 1919. Ce deuxième projet, outre les treize articles du premier projet, contient encore six articles supplémentaires, mais l'article 3 reste sans aucun changement.

Cependant le 14 janvier 1919 le général Bliss a posé au Président Wilson une question au sujet de l'article 3 : «... and also such territorial readjustments as may in the judgment of three-fourths of the Delegates be de-

(1) Cité chez HOWER, *Pacte de la Société des Nations*, p. 174.

manded by the welfare and manifest interest of the peoples concerned » (1). A la question posée, le Président Wilson, tout en maintenant le même article 3, répond en introduisant les mots : « as against external aggression ».

Le 20 janvier le Président Wilson distribue son troisième projet. A l'article 3 (le futur article 10), contenant la garantie telle qu'elle existait dans le deuxième projet, étaient ajoutées des suggestions faites par le général Bliss concernant la précision de la garantie qui ne doit jouer que contre toute « agression extérieure ».

Un autre projet anglais, le projet officiel, apparut le 20 janvier. Les échanges de vues commencèrent le 21 janvier entre Lord Robert Cecil et M. David Hunter Miller. D'après M. Miller toute clause de garantie territoriale rend les guerres futures possibles, puisqu'elle entraîne les Etats contre leur gré et automatiquement dans une guerre contre toute puissance en rupture du Pacte.

Le 25 janvier eut lieu une nouvelle entrevue entre Lord Robert Cecil et D. H. Miller, afin de se mettre d'accord sur la base du troisième projet Wilson. Ils réussirent, après avoir incorporé au troisième projet Wilson des revendications britanniques, à amalgamer en un texte unique le projet Wilson et le projet Cecil sous la forme d'un projet dit « Cecil-Miller » (le 27 janvier).

Le 31 janvier il est convenu, au cours d'une entrevue entre le Président Wilson, le Colonel House, Lord Robert Cecil et le général Smuts, qu'un projet du Pacte commun sera discuté et rédigé par MM. Miller et Hurst sur des bases du projet Cecil-Miller (2).

(1) Cité chez A. DE LAPRADELLE, cours professé à l'Institut des Hautes Etudes Internationales, année 1929-1930.

(2) SPITZ (R.), *La formation du Pacte de la Société des Nations*.

Au début de la première séance de la Commission de l'hôtel Crillon, Lord Robert Cecil et le Colonel House réussirent facilement à faire adopter le projet Hurst-Miller comme base de discussion. Ainsi la pensée anglo-saxonne commençait déjà à s'affirmer.

L'article 7 du projet Hurst-Miller contient la garantie de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique, mais non le droit des peuples de disposer d'eux-mêmes. La forme adoptée est en effet la suivante : « Les Hautes Parties contractantes s'engagent à respecter et à maintenir contre toute agression extérieure l'intégrité territoriale et l'indépendance politique existante de tous les Etats adhérents à la Société ». Dans le projet Hurst-Miller rien n'était dit au sujet des mesures que la S. D. N. aurait à prendre dans le cas de la violation de l'article 7.

A la Commission de la Société des Nations pour l'élaboration du Pacte cet article 7 a été discuté pour la première fois à la séance du 6 janvier. Plusieurs amendements ont été proposés. Cependant un seul a été adopté. C'est celui proposé par le Président Wilson et M. Orlando, qui donnait une sanction à la garantie : « S'il vient à se produire une agression de cette nature, il appartiendra au Comité exécutif d'aviser aux dispositions et moyens d'assurer l'exécution de cet engagement ».

Le 13 février l'article 7 était proposé par le Comité de rédaction dans la forme suivante : « Les Hautes Parties contractantes s'engagent à respecter et à préserver contre toute agression l'intégrité territoriale et l'indépendance politique de tous les Etats adhérents à la Société. En cas d'agression, de menace ou de danger d'agression, le Conseil exécutif avisera aux moyens propres à assurer l'exécution de cette obligation ».

A la neuvième séance de la Commission, le 13 février

1919, l'article 7 devient l'article 10 du Pacte (1). Après cette séance le texte de l'article 10 ne subira plus de changements importants.

L'article 10 n'a rencontré au moment de la Conférence de la Paix aucune opposition directe. Cependant les critiques étaient formulées contre l'insuffisance du Pacte pour sauvegarder la paix du monde. On trouvait « qu'il n'organisait pas de sanctions efficaces, qu'il ne créait pas d'autorité capable d'imposer la puissance de la Société aux facteurs de troubles et d'assurer la maîtrise de la paix » (2). Ces critiques atteignaient en premier lieu l'article 10.

§ 2. — Analyse de l'article 10.

Il est certain que parmi les 26 dispositions contenues dans le Pacte, celle de l'article 10 donne le plus de soucis à ses interprètes. On reconnaît généralement que l'article 10, condamnant les guerres d'agression et les annexions par la violence, tient une place prépondérante dans le Pacte.

L'article 10 est ainsi conçu : « Les membres de la Société s'engagent à respecter et à maintenir contre toute agression extérieure l'intégrité territoriale et l'indépendance politique présente de tous les membres de la Société. En cas d'agression, de menace ou de danger d'agression, le Conseil avise aux moyens d'assurer l'exécution de cette obligation ». Cette garantie réciproque n'est que la manifestation de la consécration du droit à l'existence, du droit à la liberté, et plus spécialement du droit de repousser les agressions, de s'opposer par la force à l'envahissement du territoire.

(1) *La Conférence de la Paix et la Société des Nations*, Documentation internationale.

(2) SCELLE, *Le Pacte des Nations et sa liaison avec le traité de paix*, p. 201.

L'article 10 a pour but de donner la solution du problème de sécurité territoriale et politique des Etats membres, mais sans se rapporter directement à la guerre (1). Il serait faux de croire qu'il prononce une interdiction absolue de recourir à la guerre. Il veut éviter toute modification territoriale et politique par la force, et nullement fixer le *statu quo* actuel à perpétuité.

L'article 10 prévoit deux sortes d'obligations. L'obligation passive du respect de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique des Etats membres, et l'obligation active, engageant les contractants à entreprendre une certaine activité pour maintenir contre toute agression extérieure l'intégrité territoriale et l'indépendance politique.

A.) — RESPECT DE L'INTÉGRITÉ TERRITORIALE
ET DE L'INDÉPENDANCE POLITIQUE.

Autrefois les auteurs ont essayé d'indiquer les droits et les devoirs fondamentaux des Etats. A la fin du XVIII^e siècle on a divisé ces droits en parfaits et imparfaits, d'après la faculté de demander ou le pouvoir d'exiger.

Plus tard, une autre classification a remplacé l'ancienne en divisant les droits en droits primitifs, essentiels, fondamentaux (comme découlant nécessairement du fait même de l'existence de l'Etat), et droits secondaires, dérivés, accidentels (fondés sur les traités et naissant des relations spéciales entre les Etats (2).

A diverses reprises on a émis l'idée d'insérer dans un acte solennel les droits et les devoirs fondamentaux

(1) Si l'article 10 comportait l'interdiction absolue de toute guerre, on ne comprendrait plus pour quelle raison les auteurs du Pacte ont formulé, dans les articles 12 à 15, l'interdiction particulière de certaines guerres, V. ROLIN, *L'article 10 du Pacte*.

(2) CALVO, *Le droit international théorique et Pratique* ; VATTEL, *Le droit des gens*.

des Etats. Le plus important parmi ces documents est certainement la Déclaration des droits et devoirs des Nations, votée le 6 janvier 1916 par l'Institut américain du droit international, reconnaissant aux Etats parmi les droits fondamentaux le droit de l'indépendance et le droit de posséder un territoire dans les limites fixées. L'art. 5 de la même Déclaration dit : « Toute Nation (1) qui a un droit en vertu de la loi des Nations a le droit de le voir respecté et protégé par toutes les autres Nations, car les droits et les devoirs sont corrélatifs, et où il y a droit pour l'un, il y a, pour tous, devoir de l'observer » (2). C'est donc l'idée de respect qui constitue la base des devoirs juridiques des Etats.

Tandis que la notion de garantie contient implicitement le respect, le contraire n'est pas exact : l'engagement de respecter peut exister seul.

Le mot « respecter » s'applique à tout acte qui pourrait porter atteinte à l'intégrité ou à l'indépendance d'un Etat, parce que ces actes sont contraires à l'obligation du respect de l'art. 10.

Les deux obligations, celle de respecter et celle de maintenir, n'ont pas la même étendue. Aucune limite n'est prévue à l'obligation de respecter. L'obligation du respect est absolue et présente un engagement ferme (3). (« Les membres de la Société s'engagent à respecter... »). Cette obligation résulte du principe qu'on ne peut rien entreprendre contre les droits fondamentaux des Etats et suppose comme base le principe de souveraineté des Etats.

L'article 10 ne contient pas de dispositions qui doivent consacrer le maintien du *statu quo* établi par les traités de paix. Il ne veut que reconnaître un principe fonda-

(1) Aux Etats-Unis les Nations et les Etats se confondent.

(2) cité chez FAUCHILLE, *Traité de droit international public*, t. I, p. 399.

(3) LARNAUDE, *La S. D. N.*, p. 14.

mental du droit international : le respect mutuel de l'intégrité et de l'indépendance. Il a pour objet de proclamer le principe que dans l'avenir le monde civilisé ne pourra tolérer des actes d'agression comme moyen de modifier le statut territorial et l'indépendance politique des Etats du Monde.

Le respect de l'intégrité territoriale n'est pas nécessairement le respect d'inviolabilité qui vise la guerre elle-même. En général la violation de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique d'un Etat ne se conçoit pas autrement que comme un acte de guerre. Mais il ne faut pas confondre deux questions : celle de la légitimité du droit de conquête avec celle de la légitimité de la guerre (1). Le Pacte de la Société des Nations, tout en n'admettant pas de conquêtes territoriales, n'exclut pas les guerres. Les membres de la Société des Nations n'ont pas renoncé d'une manière absolue au droit de se faire la guerre. Ils ont seulement accepté d'en limiter les conséquences : ils s'engagent à respecter et à faire respecter leur intégrité territoriale et leur indépendance politique.

L'article 10 s'oppose uniquement à une attaque ayant pour but de diminuer, d'une manière durable, l'intégrité territoriale et l'indépendance politique d'un Etat membre de la Société. Il ne joue pas quand la guerre a un autre objectif, par exemple l'assaillant poursuit le seul but d'anéantir la flotte commerciale de son adversaire, ou quand il veut simplement briser le prestige d'un rival (2). Ainsi les guerres entre les membres de la Société des Nations ne peuvent pas mener à la conquête de territoires, ou orienter à la diminution de l'indépendance politique d'une des parties. Aussi pour la dé-

(1) KOMARNICKI, *op. cit.*, p. 170.

(2) Exemples cités par REDSLOB, *Théorie de la Société des Nations*.

fense du droit de conquête les effets de la guerre sont-ils limités, et par là, indirectement la guerre elle-même est-elle limitée.

On ne peut respecter que ce qui existe. Ce devoir de respect du *statu quo* territorial et politique, imposé à tous les Etats membres, présente une garantie pour chacun d'eux. Autant que ce devoir de respect est strictement observé, le danger d'une agression extérieure ne peut pas paraître, au moins de la part des membres de la Société des Nations.

Mais ce devoir de respect, laissé sans sanction, ne serait pas une garantie sûre pour chacun des Etats membres. C'est pourquoi les auteurs du Pacte ont tenu à le compléter en ajoutant au devoir de respect le devoir de « maintenir contre toute agression extérieure l'intégrité territoriale et l'indépendance politique... »

C'est une garantie formelle.

B.) GARANTIE DE L'INTÉGRITÉ TERRITORIALE ET DE L'INDÉPENDANCE POLITIQUE

Tandis que l'engagement de respecter a un caractère passif, l'engagement de garantir est actif. L'obligation de garantir est une obligation positive de maintenir l'intégrité territoriale et l'indépendance politique des membres de la Société contre toute agression extérieure. L'obligation de garantir contient non seulement l'obligation des garants à s'opposer à une agression en cours, mais leur impose un devoir de ne jamais reconnaître un statut territorial ou politique résultant de la violence, et d'en poursuivre la revision (1).

(1) C'est ce qui diffère l'article 10 de l'article 16 du Pacte, qui ne couvre pas l'hypothèse d'une agression déjà pleinement consommée. Les sanctions prévues par l'article 16 ne se réfèrent qu'à une agression en cours d'exécution. Donc c'est surtout en dehors des hypothèques visées par

Cette clause de commune protection contre toute agression extérieure est de beaucoup l'engagement le plus important du Pacte. Ce qui donne à la garantie de l'article 10 une force particulière, c'est qu'elle est collective. La garantie de l'article 10 étant collective, les membres, en tant que garants, ne peuvent entreprendre d'action isolée sans essayer une action commune. Mais comment l'action commune doit-elle être organisée ? La seule indication que donne le texte c'est que le Conseil proposera les moyens qui lui sembleront utiles : « En cas d'agression, de menace ou de danger d'agression, le Conseil avise aux moyens d'assurer l'exécution de cette obligation ». Les décisions du Conseil doivent être prises à l'unanimité et obtenir l'approbation des Etats membres pour être exécutées (1).

Le Pacte n'a pas précisé les devoirs des Etats particuliers au point de vue des mesures à prendre, mais puisque c'est le Conseil qui doit organiser l'action collective, les membres doivent attendre que le Conseil se prononce. Toute action faite avant que le Conseil se soit prononcé serait une violation de l'engagement qui oblige les garants à s'entendre. Cette entente se fait par l'intermédiaire du Conseil (2).

On peut dire que le texte de l'art. 10 est conçu dans des termes assez larges au point de vue juridique. Quelle est la nature de l'obligation de garantie de l'article 10 ? Est-ce une obligation juridique ou morale ? Les obligations des membres de la S. D. N. sont indépendantes les

l'article 16 que la garantie de l'article 10 prend toute sa valeur. Voir *Rapport sur les articles 10 et 18 du Pacte de la Société des Nations*, présenté par MM. ADATCI et VISSCHER devant la 27^e Commission de l'Institut de Droit International, 1923.

(1) LARNAUDE, *op. cit.*, p. 29.

(2) L'opinion contraire est présentée par MM. ADATCI et VISSCHER dans leur rapport à l'Institut de droit International : « les sanctions économiques ne seraient pas appliquées avant que le Conseil ait émis son avis, mais les sanctions militaires peuvent être immédiatement employées ». *Annuaire*, XXX^e volume, p. 38.

unes des autres. Cependant leur exécution n'est pas assurée dans le Pacte. Le Conseil doit décider des mesures nécessaires pour rendre effective cette garantie de l'art. 10. Mais aucun moyen coercitif n'est prévu contre les Etats qui ont refusé d'appliquer les mesures recommandées par le Conseil.

Le Président Wilson affirme que l'obligation de l'art. 10 est simplement morale. Pressé par l'opposition du Sénat, et pour l'amadouer à l'idée de la Société des Nations, il fut obligé de parler ainsi. Cependant la Commission des Affaires étrangères du Sénat, devant laquelle le Président Wilson exposa l'interprétation de l'article 10, avait bien compris qu'il ne s'agissait pas d'obligations morales, et refusa catégoriquement d'engager la force militaire pour la protection d'un pays quelconque contre l'agression extérieure.

Il ne faut pas exagérer. L'absence d'une autorité supérieure aux Etats et de sanctions organisées ne suffit pas pour dénier à cette obligation son caractère juridique. L'article 10 contient le mot « s'engagent », qui implique un devoir juridique. « La prestation de la garantie est l'exécution d'une obligation juridique qui découle directement du Pacte » (1). Il ne faut pas croire que le refus d'accomplir les obligations promises n'entraîne aucune conséquence. Seulement la Société des Nations ne dispose pas de moyens coercitifs à leur égard.

C'est seulement dans le sens de l'agression extérieure que joue la garantie préconisée par le Pacte. Ainsi l'obligation de garantie, existant à la charge des membres de la Société, est moins étendue que celle du respect qui est absolue. La première, prévue en cas d'agression extérieure, est limitée par cette notion.

(1) Résolution de l'Institut de Droit International, *Annuaire* 1923, p. 384.

Mais il y a des cas de garantie dans lesquels l'obligation de garantie est plus étendue. En effet, l'agression peut provenir des Etats non membres de la Société, qui n'ont pas à leur charge l'obligation du respect. Alors l'obligation du respect n'est pas violée, et cependant l'obligation de garantie existe, puisque le Pacte ne fait aucune différence que l'agression provienne d'un Etat membre de la Société ou non (1).

Il y a une différence entre la garantie de l'intégrité territoriale stipulée dans l'art. 10 et celle d'avant-guerre. La garantie d'avant-guerre est basée sur les engagements où les intérêts directs incitent les Etats à conclure des traités afin de se garantir le *statu quo* existant. La garantie de l'article 10 est une garantie générale qui a une tendance à s'étendre sur le monde entier. D'autre part, la garantie de l'article 10 est l'expression de solidarité internationale et son but n'est pas de défendre les intérêts directs des puissances engagées, mais de protéger l'ordre juridique international (2). D'après l'art. 10 les membres s'accordent mutuellement la garantie de leur indépendance et de leur intégrité territoriale uniquement pour se prémunir contre les agressions ayant pour but la conquête.

On ne peut pas appliquer l'art. 10 avant de trouver un critérium exact pour déterminer l'agresseur contre qui ces dispositions doivent jouer.

I. — AGRESSION EXTÉRIEURE

Toute attaque dirigée par un Etat contre un autre ne peut être considérée comme une agression. Tandis que l'attaque est une notion purement technique, étant « l'initiative de la violence », l'agression présente un

(1) Voir KORENITCH, *L'article 10 du Pacte*, pp. 99 et 100.

(2) KOMARNICKI, *op. cit.*, p. 203.

élément psychologique : l'intention d'enfreindre l'ordre établi. Considérer toute attaque comme agression signifierait exclure toute possibilité de guerre. Cependant le Pacte de la Société des Nations n'abolit pas les guerres, mais les parties acceptent « certaines obligations de ne pas recourir à la guerre ».

Les guerres interdites par le Pacte sont les guerres agressives, contre lesquelles l'art. 10 veut préserver l'intégrité territoriale et l'indépendance politique des membres de la Société. Quelles sont les guerres agressives au sens du Pacte ?

Depuis longtemps les guerres agressives étaient condamnées par l'opinion publique. Mais les mots employés dans les traités politiques d'avant-guerre, pour expliquer un cas d'agression (« être attaqué », « sans provocation ») étaient aussi sujets aux interprétations les plus diverses. Les traités d'alliance contenaient les dispositions d'assistance réciproque en cas d'agression de la part des puissances tierces, mais n'indiquaient pas, en général, d'une façon très précise le *casus foederis*. La valeur d'un traité d'alliance ne dépend pas tant de la teneur des stipulations, que des liens d'intérêts qui ont amené la conclusion de l'accord (1).

Mais il en va tout autrement lorsqu'un système d'alliance se substitue à une organisation qui, comme la Société des Nations, a pour but le maintien de la paix, et dont les membres ont pris des engagements qui les forcent à soutenir tout membre de la Société, quel qu'il soit, s'il vient à être attaqué. C'est contre l'agresseur que doivent être exercées les sanctions. Lorsqu'il s'agit pour la Société des Nations d'obtenir des membres une action commune contre l'agresseur, il ne peut être question

(1) UNDEN, *La guerre d'agression comme problème du droit international*.

alors de prolonger les débats en recherches sur les événements qui se sont déroulés longtemps auparavant.

La mise en jeu de la garantie mutuelle de l'article 10 s'est toujours heurtée à la difficulté de déterminer sûrement et rapidement l'agresseur. Pour que la garantie de l'article 10 joue, il faut que les parties contractantes viennent au secours de celle qui est attaquée.

Mais la question est ici : à quel moment commence l'attaque ? Comme chaque attaque nécessite, pour y résister, une défense qui peut se produire de manière que « l'attaque ayant un caractère préventif, soit une défense », il est nécessaire de déterminer la qualité de l'agresseur. Pour que la garantie soit efficace, il ne faut pas qu'il y ait d'hésitation au moment où l'attaque se produit.

L'étude de ce problème nous mènerait bien loin ; nous nous bornerons à le considérer dans ses grandes lignes.

Ce problème a un double aspect : il faut tout d'abord définir l'agression, et ensuite la constater. Tandis que la première tâche est relativement facile, la seconde est, au contraire, chose très malaisée.

Ainsi la définition de l'agresseur s'impose comme nécessaire. Non seulement une telle définition serait évidemment un obstacle puissant, si elle était accompagnée de sanctions, mais elle le serait même en l'absence de ces sanctions, en ne comptant que sur son effet purement moral.

Lors de la discussion de l'hôtel Crillon, M. Larnaude présenta un texte ainsi conçu : « Les Hautes Parties contractantes s'engagent à respecter, à préserver contre toute agression les Etats adhérents à la Société sous les conditions déterminées dans l'article suivant » (1). Cepen-

(1) *La Paix de Versailles*, Procès-verbal N° 4, p. 144.

dant Miller prétend qu'il n'a pas été fidèlement transcrit dans les procès-verbaux. D'après lui l'amendement est le suivant : « Les Hautes Parties contractantes prennent l'engagement réciproque de respecter et de préserver contre toute agression extérieure l'intégrité territoriale et l'indépendance politique existante de tous les Etats adhérents à la Société, par les moyens et dans les conditions qui sont déterminées par les articles suivants » (1). L'agression serait alors définie dans ces articles. C'est l'opinion à laquelle s'est rallié M. Dupuis lors de la discussion de l'art. 10 à l'Institut de droit International (2).

Cependant les articles 12 à 15 et l'article 10 ont deux objets différents. L'agression au sens des art. 12 à 15, est la violation de la procédure du règlement des différends, déclenchant la sanction de l'art. 16 du Pacte de la Société des Nations. Au sens de l'art. 10, l'agression est une atteinte violente contre l'intégrité territoriale et l'indépendance politique sans aucune préoccupation de procédure, et qui, par suite, n'entraîne pas la sanction de l'article 16 (3).

En cas d'agression, qui désignera l'Etat agresseur ? En permettant aux Etats d'apprécier à leur sens propre, on peut craindre que parmi les Etats, les uns se déclarent pour une des parties, les autres pour l'autre, et la garantie, au lieu d'assurer la protection, aboutirait alors à une conflagration générale.

(1) Voir KORENITCH, *op. cit.*, pp. 64, 65.

(2) *Annuaire*, 1923, p. 69.

(3) Le Pacte, dans certains cas, permet la guerre et alors tout acte de guerre ne peut être considéré comme agression. L'explication du gouvernement belge, d'après laquelle l'agression est « ... tout acte de guerre exercé par un Etat étranger — à l'exception de ceux qui ne seraient que l'exécution d'une sentence de la Cour de Justice Internationale ou d'une recommandation unanime du Conseil », est donc beaucoup trop large. Le Pacte ne peut pas d'une manière indirecte interdire la guerre. Voir *Acte de la Quatrième Assemblée*, Séance des Commissions, p. 45.

Il semble que le Conseil de la Société des Nations soit le mieux désigné pour ce jugement souverain. D'après l'article 10 c'est le Conseil qui doit établir l'état de fait de l'agression. Cependant en ce qui concerne l'attribution du soin de constater l'agresseur au Conseil, on a montré des inconvénients, surtout sur la question de savoir si l'unanimité du Conseil est nécessaire, ou si la majorité suffit (1).

Pour parer à ces inconvénients il a semblé nécessaire de chercher la solution dans un système automatique, sans avoir besoin de décision du Conseil. Aussi le Protocole de Genève a-t-il adopté le système de la constatation automatique de l'agresseur. Est présumé agresseur l'Etat signataire qui refuse de soumettre le différend à la procédure pacifique, ou de se conformer à la décision judiciaire ou arbitrale ou à la recommandation unanime du Conseil, ou enfin de passer outre à une décision reconnaissant que le différend est de la compétence exclusive d'un Etat, sans avoir suivi préalablement la procédure prévue par l'article 11 du Pacte de la Société des Nations. Ce n'est plus l'agression au sens de l'article 10 du Pacte, limitée à l'intégrité territoriale ou à l'indépendance politique. C'est l'agression prise comme un terme général.

Mais la question de savoir comment dans les cas particuliers on déterminera l'agresseur n'a pas été réglée avec une clarté parfaite. L'article 10 du Protocole pose les présomptions d'agression. Il dit uniquement dans quel cas on peut supposer qu'un Etat déterminé doit être considéré comme agresseur, sans dire expressément quelle procédure il faudra suivre si pareille supposition ne souffre aucune application. Le rapport adjoint au

(1) Rapport de M. POLITIS à la Première Commission de la Cinquième Assemblée. *Extraits des débats de la Cinquième Assemblée*, p. 348.

Protocole dit : « S'il n'y a pas une supposition particulière l'agresseur doit être déterminé par le Conseil et cela à l'unanimité des voix. S'il n'y a pas unanimité, il est alors impossible de déterminer l'agresseur ». Dans ce cas le Conseil, d'après l'alinéa 3 de l'article 10, se bornera à prescrire aux belligérants un armistice dont les conditions seront fixées à la majorité de deux tiers. Celui qui violera cet armistice sera réputé agresseur. Ce serait ainsi les faits eux-mêmes qui détermineraient l'agresseur.

L'agresseur étant celui qui aura repoussé l'arbitrage, il faut que l'arbitrage soit toujours suivi d'une décision obligatoire. Le refus d'accepter ou de respecter un arbitrage est sans doute une sérieuse présomption qu'une volonté d'agression existe. Mais il est difficile de l'admettre comme critérium. Il faut qu'il y ait une manifestation extérieure de la volonté de se faire justice soi-même.

II. — *CASUS GARANTIAE.*

Si l'agression redoutée survient, à qui appartient-il de décider s'il y a lieu à la garantie prévue par l'article 10 ?

Il est difficile de constater qu'une agression est dirigée contre l'intégrité ou contre l'indépendance. Il y a ici une difficulté : c'est de savoir toujours discerner l'intention de l'assaillant. Il s'agit de savoir si les intentions de l'agresseur sont dirigées contre l'indépendance politique ou l'intégrité territoriale. L'intention de l'agresseur est le plus souvent inconnue. Un Etat engagé dans une guerre fera rarement connaître son intention de porter atteinte à ces deux éléments de l'Etat.

Avant la Société des Nations la conclusion d'un traité

de garantie laissait aux garants une complète liberté de juger, dans chaque cas particulier, que le *casus foederis* jouât ou non. Il en est de même dans la Société des Nations. L'article 10 n'impose pas au Conseil ou à un autre organe de la Société l'appréciation de *casus garantiae*. Cependant la Société des Nations n'est pas un super-Etat. La garantie de l'article 10 étant une garantie collective, les membres sont seuls garants et non la Société. Alors les membres gardent leur liberté de décision. L'article 10 ne contenant pas d'engagement des membres de considérer comme valable l'appréciation du *casus garantiae* par le Conseil, cela signifie que les Etats ont gardé sur ce point toute leur liberté (1). C'est donc à chaque membre d'apprécier les circonstances qui peuvent donner lieu à l'obligation de garantie de l'article 10 (2).

Ainsi les membres sont compétents pour savoir si le *casus garantiae* s'est produit et pour essayer de se concerter par l'intermédiaire du Conseil auquel appartient d' « aviser aux moyens d'assurer l'exécution de cette obligation ». Le Conseil doit proposer aux membres les mesures nécessaires au maintien de l'ordre garanti, afin de coordonner l'action collective.

D'après M. Piccioni cette phrase de l'article 10 gâte tout le système de garantie, puisque cette expression signifie simplement que le Conseil examinera les moyens d'exécution, et non qu'il y pourvoira de sa propre autorité (3). On prétend que la compétence du Conseil risque de rendre complètement illusoire la garantie de l'article 10. C'est ainsi que M. Komarnicki était amené à

(1) La Deuxième Assemblée décida sur la proposition de la Troisième Commission qu' « il appartient aux différents membres de la Société de déterminer s'il y a rupture du Pacte ».

(2) *Annuaire de l'Institut de Droit International*, 1923, p. 383.

(3) *Le Spitzberg et la convention du 9 février 1920*, p. 108.

dire que « l'obligation de défendre l'état auquel on pourrait appliquer l'article 10, existe même si le Conseil n'a pas pris les mesures nécessaires » (1).

Il faut espérer que l'avis du Conseil par sa haute autorité morale s'imposera à la considération des Etats membres. Mais cet avis du Conseil n'a pas de force obligatoire. Il ne présente qu'une recommandation, les membres gardant leur liberté de décision en dernier lieu (2).

Ce qui affaiblit la valeur de l'article 10, c'est que la liberté d'appréciation des Etats garants ne se limite pas à l'emploi, en cas d'agression constatée, de leurs forces militaires, mais elle s'applique aussi à l'existence même de l'agression donnant ouverture à la garantie. Par suite de cette faculté d'apprécier séparément l'existence de l'agression ainsi que ses conséquences, les membres de la Société des Nations peuvent être amenés à exécuter leur obligation de garantie dans deux sens opposés. Ce danger est d'autant plus grand qu'avec la meilleure foi les Etats peuvent refuser la garantie, soit parce qu'ils ne croient pas qu'il y ait l'agression prévue dans l'article 10, soit parce qu'ils estiment ne pas pouvoir assurer militairement l'exécution de leur obligation.

Ainsi l'universalité d'action n'est pas toujours assurée.

III. — OBJET DE LA GARANTIE.

Ce que couvre l'article 10 ce sont l'intégrité territoriale et l'indépendance politique.

1.) L'INTÉGRITÉ TERRITORIALE.

L'affirmation du principe de l'intégrité territoriale est d'une grande portée. La garantie de l'intégrité territo-

(1) *Op. cit.*, p. 18.

(2) *Actes de la Deuxième Assemb.* ; LARNAUDE, *op. cit.* ; HOIJER, *Pacte de la S. D. N.*

riale est une obligation comportant l'engagement de mettre tout en œuvre pour empêcher qu'aucun changement territorial ne s'accomplisse par le seul fait d'une agression même pleinement consommée (1).

L'intégrité territoriale est le maintien de la souveraineté dans ses limites géographiques actuelles. C'est une protection possessoire, qui se trouve en parfaite harmonie avec le mouvement pour la condamnation absolue de la guerre et pour le maintien de la paix (2).

Il ne faut pas en conclure que le territoire d'un Etat doive être absolument immuable, chose pratiquement impossible. Il faut bien faire la distinction entre l'inviolabilité et l'intégrité territoriale. L'intégrité territoriale, ne visant la guerre qu'au point de vue du statut territorial, vise seulement ses effets. L'article 10 ne s'oppose pas à la guerre. En se bornant à limiter ses effets, il ne présente aucune garantie de l'inviolabilité du territoire des Etats membres. La garantie de l'intégrité s'opposant à tout changement définitif du *statu quo* territorial par une force extérieure, la notion de l'intégrité territoriale n'est pas en opposition avec les occupations temporaires. Au contraire, la notion d'inviolabilité est incompatible avec cette occupation. Pendant la Conférence de la Paix, M. Hymans avait proposé d'étendre la garantie sociale à l'inviolabilité, mais cette proposition a été rejetée.

L'article 10 n'a aucun lien direct avec la guerre. Il veut dire seulement qu'aucune guerre ne peut porter atteinte à l'intégrité territoriale ou à l'indépendance. Mais si un cas de guerre admis par le Pacte se produisait et amenait la diminution de l'intégrité territoriale, quelles sont les mesures qu'aurait à prendre la Société des

(1) ADATCI et VISSCHER, *op. cit.*, p. 26.

(2) RAY, *Commentaire du Pacte*, p. 74.

Nations pour empêcher l'accomplissement de ce fait ? La garantie promise dans l'article 10 s'étend-elle au cas où l'intégrité territoriale serait menacée par suite d'une guerre licite ? Rien n'est prévu.

D'après M. Komarnicki la garantie de l'article 10 ne peut pas jouer ici puisque le texte est explicite. C'est l'article 11 qui trouve son application, car tout déplacement de frontière doit nécessairement intéresser « la paix des Nations » (1). Cependant l'article 10 pose un principe qui a sa valeur propre. Le *casus foederis* de l'article 10 se présente du moment qu'un Etat cherche, au moyen d'une guerre, à changer le *statu quo* territorial ou politique. Il est applicable aussi bien aux guerres licites qu'aux guerres illicites (2). Comme le dit M. Kulski « Une guerre licite par ses origines... devient illicite par son objet du moment que son but est incompatible avec l'intangibilité du *statu quo* territorial des belligérants » (3).

2.) L'INDÉPENDANCE POLITIQUE.

L'indépendance politique est une notion trop politique pour pouvoir être déterminée d'une manière strictement juridique. Juxtaposée à l'intégrité territoriale, l'indépendance politique signifie l'absence de subordination, de sujétion. Elle doit être interprétée comme comprenant la portée et le sens de l'existence séparée et distincte de celle des autres Etats (4).

L'indépendance politique est accompagnée dans l'article 10 par le mot « présente ». Ce mot a provoqué des controverses. Que veut-on dire au juste ? Par le mot

(1) *Op. cit.*, p. 177 ; de même HOUJER, *Le Pacte de la Société des Nations*, p. 185.

(2) KORENITCH, *op. cit.*, p. 109.

(3) *Le Problème de la sécurité d'après le Pacte*, p. 52.

(4) SACUTARO, *La souveraineté et l'indépendance de l'Etat et les questions intérieures en droit international*, p. 36.

« présente » veut-on préciser la situation telle qu'elle a été au moment de l'agression ou au moment de la conclusion des traités de paix ?

Le mot « présente » a été reproduit dans les différents traités de paix. Comme les traités de paix n'ont pas été signés à la même date, il y aurait plusieurs situations « présentes », suivant la situation telle qu'elle a été au moment de la conclusion des traités. Ce mot pourrait donc recevoir plusieurs sens.

Il est généralement admis que le mot « présente » doit être appliqué à la réalité existante au moment où l'agression se produit, parce que c'est contre les modifications de cette agression que les engagements de l'article 10 sont dressés. L'article 10 garantit l'état de choses tel qu'il était au moment où l'agression s'est produite, puisque les modifications, prévues par l'article 19, ont pu se produire depuis l'entrée en vigueur du Pacte. Donc le mot « présente » précise la situation telle qu'elle existait au moment de l'agression (1).

Une autre question se pose de savoir si le mot « présente » s'applique seulement à l'indépendance, ou aussi bien à l'intégrité qu'à l'indépendance. Si on suit la rédaction littérale du texte du Pacte, le mot « présente » ne peut être appliqué qu'à l'indépendance. C'est aussi l'opinion de M. Piccioni (2).

L'interprétation de l'article 10 donne à cet article une valeur propre au point de vue du respect et de la garantie, du moment qu'on se trouve en présence de l'agression. Ce n'est pas seulement le degré de l'indépendance politique qui peut changer. Les frontières des Etats peuvent, elles aussi, subir diverses modifications. L'objet de l'article 10 n'est pas de perpétuer l'organisation terri-

(1) ROLIN. *op. cit.*, p. 472 ; KORENITCH, *op. cit.*, p. 107.

(2) *Op. cit.*, p. 108.

toriale et politique telle qu'elle a été établie à l'époque des traités de paix. Des modifications pourront être apportées par divers moyens légitimes. Le Pacte admet cette possibilité. Ainsi la plupart des auteurs admettent que le sens de l'article 10 demande l'extension du mot « présente » aux deux objets de la garantie de l'article 10 (1).

IV. — SANCTIONS.

Tous les progrès sont vains si les prescriptions du droit international n'obtiennent pas enfin la force et les sanctions effectives. L'organisation des sanctions du droit international est la condition première de toute organisation solide et durable de la paix (2). Les sanctions valent surtout par leur vertu préventive. Plus la coopération internationale contre l'agression et les sanctions sont fortement organisées, moins il y a de chances qu'elles aient à jouer.

Comment le problème des sanctions se pose-t-il ? Le mot sanction peut être pris dans deux sens : au sens le plus large il signifie toute mesure propre à assurer le respect de la règle de droit, soit qu'elle empêche la violation, ou du moins qu'elle la rende très difficile (sanction préventive), soit qu'elle réprime la violation une fois commise (sanction répressive). Dans le sens étroit la sanction n'est que la mesure de répression de la violation de la règle du droit (3).

Avant la guerre l'insuffisance des sanctions constituait une des plus graves lacunes du droit international. Cette impossibilité d'une sanction véritable venait de ce que chaque Etat se considérait comme souverain,

(1) KOMARNICKI, *op. cit.*, p. 168, ROLIN, *op. cit.*, p. 472 ; STRUYCKEN, *La Société des Nations et l'intégrité territoriale*, p. 136.

(2) MILHAUD, *La Société des Nations*, p. 34.

(3) V. HADJISCOs, *Les sanctions internationales de la Société des Nations*, pp. 72 et suiv.

la notion de souveraineté étant en contradiction avec celle de la sanction. Les faits ont démontré l'antinomie de la conception de la souveraineté avec l'organisation juridique du monde, car ce qui empêchait le vieux système de fonctionner efficacement c'est que chaque Etat conservait sa pleine souveraineté.

L'institution de la Société des Nations tend à supprimer cette antinomie par l'idée que la liberté cédée par chaque Nation doit être compensée par la sécurité.

La sanction est la pierre angulaire de la Société des Nations. Aucun des projets officiels des gouvernements ne s'est désintéressé de la question des sanctions. Mais dès le début on s'est rendu compte que les divergences étaient inévitables entre les conceptions latines (française et italienne) et les conceptions anglo-saxonnes.

Ainsi l'association française pour la Société des Nations avait reconnu la nécessité de placer entre les mains de l'organe directorial de la Société un instrument tout prêt à faire exécuter les mesures urgentes qui s'imposeraient, le cas échéant, pour intimider les violents. Aussi la Commission officielle française avait-elle élaboré un projet détaillé de constitution d'un organisme militaire permanent. Les sanctions, elles-mêmes, seraient organisées d'une façon précise. Viendraient d'abord les sanctions diplomatiques, suivies des sanctions juridiques, puis économiques, enfin en dernier ressort, les sanctions militaires. L'exécution de ces sanctions militaires serait confiée soit à une armée internationale, soit à une ou plusieurs puissances investies d'un mandat à cet effet. C'est une gendarmerie internationale que le projet français organisait (1).

D'après le projet italien un comité militaire était conçu, mais rien n'a été prévu pour son organisation.

(1) SCELLE, *Le Pacte de la Société des Nations et sa liaison avec le Traité de Paix*.

D'après les idées anglo-saxonnes il s'agit de créer un moratorium, une période d'attente obligatoire, pendant laquelle les parties adverses consentiraient à attendre le résultat de l'enquête ouverte au sujet de leur conflit. En ce qui concerne la sanction pour assurer le respect du moratorium, le général Smuts estime que quiconque rompra le moratorium devra se trouver *ipso facto* en guerre avec tous les membres de la Société.

Mais en dernière analyse, le moratorium doit être garanti par la force. Ainsi le général Smuts ajoute : « Tandis que les membres de la Société sont dans l'obligation de prendre les mesures ci-dessus, il appartient au Conseil de faire toutes recommandations utiles au sujet de la contribution militaire ou navale effective des membres de la Société ».

Le projet allemand, dans son article 34, prévoit les sanctions dont dispose la Société pour faire respecter ses décisions. En ce qui concerne les mesures militaires, l'article 20 prévoit le droit de défense d'un Etat, mais l'exercice de ce droit est subordonné à l'approbation et au contrôle de la Commission d'exécution.

Le Président Wilson accepte, dans son projet, que lorsqu'une décision a été rendue, elle devienne exécutoire, le cas échéant, par la force. Le Secrétaire Lansing reconnaît que la force armée doit bien exister dans le monde nouveau pour rendre la garantie efficace.

C'est l'influence anglo-saxonne qui ici encore a prédominé lors de l'élaboration du Pacte. Les Etats gardent leur souveraineté, ne laissant au Conseil qu'une recommandation sur ce point. Le Conseil n'a aucun pouvoir de contrainte.

En face de l'idée anglo-saxonne, Léon Bourgeois était interprète de l'idée latine en montrant combien était

regrettable l'absence, dans le projet du Pacte, de tout organe permanent capable d'assurer l'efficacité immédiate et automatique des résolutions du Conseil (1). Tout en donnant l'adhésion au Pacte Léon Bourgeois a fait une observation, au nom de la délégation française, concernant l'article 10. Bien que l'objet essentiel de la Société des Nations soit d'assurer le maintien de la paix, il est étonnant que même dans le cas où des sanctions sont reconnues nécessaires, il n'y ait pas obligation réelle pour les Etats à fournir leurs contingents militaires. Si la mauvaise volonté d'un Etat peut surprendre brusquement dans leur sécurité les nations respectueuses de la loi commune, comment la Société des Nations peut-elle agir si l'intervention de la puissance internationale risque de se produire tardivement. Il s'agit ici surtout de petits Etats qui n'ont pas la force nécessaire pour résister eux seuls à une première agression (2).

Par suite de cette absence d'organisation des sanctions à exercer dans l'article 10 du Pacte, on a été amené à chercher dans un autre article, qui parlent des sanctions, les sanctions de l'article 10. C'est l'article 16 (3). La Société des Nations a manifesté son horreur en tout ce qui concerne les sanctions, surtout les sanctions militaires.

(1) L'amendement de la délégation française à l'article 9 était ainsi conçu : « Un organisme permanent sera constitué pour prévoir et proposer les moyens militaires et navals d'exécution des obligations que la présente convention impose aux Hautes Parties contractantes et pour en assurer l'exécution immédiate dans tous les cas d'urgence ».

(2) La Conférence de la Paix et la Société des Nations, p. 397.

(3) C'était l'opinion de la Commission des Juristes en 1921, nommée par le Conseil à la demande de la Première Assemblée : «... c'est l'article 16 qui règle en détail des obligations auxquelles les membres de la Société sont tenus en pareil cas à se conformer ; il est impossible d'interpréter l'article 10 autrement que comme la base des obligations formulées à l'article 16 ».

Voir aussi la résolution de la Première Commission de la Deuxième Assemblée.

SECTION II.
L'ARTICLE 21

DU PACTE DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS.

§ 1. — Genèse de l'article 21 du Pacte.

La Commission pour l'élaboration du Pacte de la Société des Nations a tenu deux séries de réunions, la première du 3 au 13 février pour l'élaboration du Pacte proprement dit, et la seconde du 22 mars au 28 avril, consacrée à la discussion des amendements et des modifications. Entre les deux séries se place le voyage du Président Wilson en Amérique. Avant son départ le projet du Pacte avait été lu à la troisième séance plénière le 14 février.

Du 14 février au 14 mars le Président Wilson était en Amérique où il devait rencontrer une forte opposition. Cette opposition était dirigée autant contre le Pacte que contre la personne du Président Wilson (1).

Déjà depuis le mois de juillet 1918 s'était produit aux Etats-Unis un revirement d'opinion contre le Président. Aux élections qui avaient eu lieu le 5 novembre 1918, le parti du Président Wilson (les démocrates) avait perdu la majorité au Sénat et à la Chambre.

A la veille de l'ouverture de la session du Congrès, trente-neuf sénateurs (2) avaient, sous la conduite de

(1) D'aucuns prétendent que c'est principalement la question personnelle qui l'a emporté. Il suffit de citer une page de « *Mirrors* » sur l'élection du Président Wilson :

« La question était personnelle, et M. Lodge, dès le retour de M. Wilson en Amérique, avec une intention malveillante, la maintint personnelle. Les républicains allèrent à la bataille de la seule façon qui pouvait empêcher le Président de céder. Ils attaquèrent nominalement la Ligue, mais réellement M. Wilson. Le Président aurait pu accepter un compromis sur la Ligue, il ne le pouvait pas sur M. Wilson. » *The Mirrors of Washington*, p. 43 ; cité chez A. LUGAN, *Esprit public aux Etats-Unis après la Guerre*, p. 26.

(2) D'après la constitution américaine les traités doivent être ratifiés par le Sénat à la majorité des deux tiers, c'est-à-dire par 64 voix sur les 96 sénateurs. Il suffit donc de 33 opposants pour faire échouer une ratification.

M. Lodge, voté une résolution qui indiquait que le Sénat n'admettrait pas le projet actuel de la Société des Nations. La principale critique qu'on faisait au Pacte c'était son article 10, par suite des dangers auxquels s'exposait la politique traditionnelle des Etats-Unis et pour la compensation desquels M. Lodge réclamait au Sénat de fortes indemnités. « Nous abandonnons complètement par la constitution proposée (1) la politique fixée par Washington dans son discours d'adieu, et la doctrine de Monroe... Mais si nous écartons pour toujours la politique préconisée par Washington (2) pour nos relations avec l'étranger, nous devons ne jamais oublier qu'elle implique l'abandon du corollaire connu sous le nom de doctrine de Monroe ».

M. Lodge poursuit : « Quand une Nation garantit l'indépendance politique et l'intégrité territoriale d'une autre Nation, il faut maintenir cette garantie, en dernier ressort, par l'exercice de la force... Les termes exprès du projet de la Ligue l'exigent. Je ne discute pas ici la question de savoir si nous devons donner cette garantie, mais, je demande à mes compatriotes de bien réfléchir avant de donner cette promesse qui s'étend à tous les peuples de la terre... Nous n'avons pas besoin de garantie ; ni nos frontières ni notre indépendance ne courent de risques, et nous allons nous engager à garantir les frontières de cinquante Etats, la liberté de cinquante peuples. Le moindre différend entre Tchèques et Yougo-Slaves, ou mieux, entre Syriens et Arabes peut-être va nous obliger à envoyer nos boys américains se faire casser la tête dans des querelles où nous n'avons pas le moindre intérêt » (3).

(1) Le Pacte présenté le 14 février 1919 à la Conférence de la Paix.

(2) Washington s'était prononcé contre les alliances permanentes.

(3) Discours de M. Lodge le 28 février 1919 au Sénat, sur le projet de la Société des Nations présenté par le Président Wilson. *La Conférence de la Paix et la Société des Nations*, p. 323 et suiv.

Plusieurs propositions ont été émises en Amérique. M. Ray cite les propositions suivantes (1) :

Proposition Taft (18 mars) : « Tout Etat, ou Etats américains peuvent protéger l'intégrité d'un territoire américain et l'indépendance du gouvernement dont le territoire serait menacé, qu'il soit ou non membre de la Société, et peut, dans l'intérêt de la paix américaine, contester et empêcher, à l'avenir, le transfert d'un territoire américain ou d'un droit de souveraineté sur un tel territoire à une puissance qui n'appartienne pas à l'hémisphère occidental ».

Proposition Cecil (19 mars) : « Si une action coercitive doit être exercée dans l'hémisphère occidental en vertu des articles 10, 13, 16 et 17, aucune Puissance n'appartenant pas à cet hémisphère ne prendra part à une telle action si ce n'est sur l'invitation des Etats-Unis d'Amérique et des autres Etats membres du Conseil qui auraient leur siège dans cet hémisphère ».

Proposition Miller : « Rien dans le présent pacte ne sera considéré comme supprimant ou modifiant le droit de tout Etat américain de protéger l'intégrité d'un territoire américain et l'indépendance de tout gouvernement américain ».

Proposition sir William Wiseman (25 mars) : « Rien dans le présent pacte ne sera considéré comme portant atteinte à la validité de tout engagement ou entente internationale destinés à assurer la paix du monde, tels que les traités d'arbitrage ou la doctrine de Monroe ».

De même la proposition House est ainsi conçue : « Rien dans le présent Pacte ne sera considéré comme affectant la validité des engagements internationaux comme les traités d'arbitrage ou des ententes régionales comme la doctrine de Monroe, destinés à assurer le maintien de la paix ».

(1) *Op. cit.*, p. 572.

La situation du Président Wilson aux États-Unis commençait à devenir dangereuse par la politique qu'il entendait faire triompher à Paris.

En dépit de plusieurs de ses amis qui lui exposèrent le danger de son voyage en Europe, le Président Wilson ne renonça pas à repartir. Ses amis les plus influents, comme l'ancien Président Taft, le Président Lowell, l'avertirent alors qu'il devait, pour faire accepter par le Sénat le texte du Pacte de la Société des Nations, y faire introduire diverses modifications parmi lesquelles l'essentielle était la doctrine de Monroe. Le sénateur Hitchcock, dans un télégramme du 14 mars, lui recommande de réserver expressément la doctrine de Monroe à la suite de la garantie mutuelle et éventuellement de limiter et de modifier la garantie elle-même.

La plupart des Américains ne voulaient pas admettre la disparition de la doctrine de Monroe. Déjà au mois de janvier 1919, le principal expert juridique du Président Wilson avait attiré l'attention du Président sur la nécessité de mentionner dans le Pacte une réserve expresse en faveur de cette doctrine.

Le Président Wilson s'est rendu à l'évidence que l'opinion publique en Amérique exigeait d'une façon impérieuse une mention relative à la doctrine de Monroe. Il se trouve entre deux difficultés qu'il doit vaincre : ou bien laisser le Pacte tel quel, et entreprendre une lutte pour vaincre l'opposition de ses adversaires politiques lorsque la question de ratification se posera, ou bien faire reviser le texte élaboré à l'hôtel Crillon, afin de calmer l'opposition américaine, au risque de provoquer d'autre part les attaques de la délégation française principalement.

Le Président Wilson se résolut à donner satisfaction à ses compatriotes afin de pouvoir compter sur la ratification du Pacte.

Après son retour en Europe une conversation eut lieu, le 18 mars, entre lui, le Colonel House et lord Robert Cecil, en vue de s'entendre sur les amendements à proposer. Après cet entretien la Commission se réunit de nouveau le 22 mars et tint ses 11^e, 12^e et 13^e séances, les 22, 24 et 26 mars.

A la douzième séance, le 24 mars, le président Wilson, sous l'influence de l'opinion américaine, propose de permettre à tout Etat de se retirer de la Société ; mais il ne soulève pas encore la question de la doctrine de Monroe. Il se réserve le droit d'apporter ultérieurement un amendement à l'article 10. Il s'agissait de mentionner la doctrine de Monroe.

Aussi propose-t-il à la quatorzième séance, tenue le 10 avril 1919, cet amendement à l'article 10 : « Nulle disposition du présent Pacte n'est considérée comme affectant les engagements internationaux, tels que les traités d'arbitrage ou les accords régionaux tels que la doctrine de Monroe, qui assurent le maintien de la paix (1) ». Le Président Wilson n'a pas voulu admettre qu'on affaiblît l'article 10. Par la proposition de cet amendement, il voulait démontrer une fois de plus la très étroite liaison qui existait, d'après lui, entre la doctrine de Monroe et l'article 10.

Si les autres amendements furent acceptés sans grandes difficultés, en revanche, on discuta âprement au sujet de l'insertion de la doctrine de Monroe dans le Pacte.

Le Président Wilson s'était assuré au préalable l'appui des Anglais, mais toutes les autres nations se montraient inquiètes. La délégation française avait bien compris quelle inquiétude cette clause pouvait provoquer, surtout si on tient compte de certaines interpréta-

(1) Traduction française soumise à la réunion.

tions de la doctrine de Monroe dans le sens du principe d'exclusivisme. Aussi au cours de cette séance la délégation française déclara qu'elle préférerait garder intact l'article 10. Le doyen Larnaude avait donné l'interprétation de l'article 10. Cet article fut considéré par la France comme une garantie contre les invasions auxquelles elle était exposée. Elle chercha alors à en souligner les obligations. Dès ce moment la délégation française s'opposa à chaque amendement qu'elle regardait comme l'affaiblissement de l'obligation de cette garantie.

L'inquiétude provenait surtout de ce que le Président Wilson voulait insérer la phrase se rapportant à la doctrine de Monroe à l'article 10. M. Larnaude, considérant un tel amendement comme laissant à conclure que l'Amérique se désintéresserait des affaires européennes, demanda une définition exacte de la doctrine et une mention précise des obligations juridiques incombant aux Etats-Unis.

Le lendemain de l'introduction de l'amendement, le 11 mars, le doyen Larnaude déposa un amendement à l'amendement américain, proposant d'ajouter après les mots « ententes compatibles avec le Pacte » : « en tant qu'elles n'empêchent les Etats signataires d'accomplir leurs obligations résultant du Covenant » (1).

D'autre part cet article causa une forte déception aux Etats de l'Amérique latine qui avaient compté sur l'article 10 pour réaliser l'internationalisation de la doctrine de Monroe, et pour obtenir une protection non seulement contre l'Europe, mais même contre les Etats-Unis.

Aux yeux de l'Amérique latine l'article 21 détruisait l'effet de l'article 10. Alors il semblait très dangereux de

(1) Cité chez RAY, *Commentaire*, p. 74.

mentionner la doctrine de Monroe sans la définir. Si la doctrine de Monroe voulait dire le droit d'intervenir, l'article 21 ne serait alors que la reconnaissance internationale de l'hégémonie des Etats-Unis. Si, au contraire, la doctrine de Monroe était limitée à son sens primitif, l'article 21 serait la meilleure sauvegarde de l'Amérique latine (1). Alors on ne s'étonne pas que les Etats de l'Amérique latine aient réclamé aussi une définition officielle de cette doctrine (2).

M. Wellington Koo, au nom de la Chine, s'opposait aussi à cette rédaction qui citait la doctrine de Monroe comme exemple et permettait ainsi éventuellement l'application d'une doctrine de Monroe pour le continent asiatique au profit du Japon.

Le Président Wilson entreprit de défendre l'interprétation de la doctrine de Monroe. Il tenait à rassurer tout le monde. Il exposa que s'il était forcé d'introduire une mention de la doctrine de Monroe dans le Pacte, c'était uniquement pour calmer l'opinion américaine qui, à tort ou à raison, était inquiète sur ce sujet. Il affirma qu'elle n'était nullement en contradiction avec aucun article du Pacte, mais, au contraire, y était incluse implicitement, puisque le Pacte présente une extension de la doctrine de Monroe à l'univers tout entier, car historiquement la doctrine de Monroe avait pour but de protéger l'indépendance d'une partie du monde, et que le Pacte se proposait justement le même but pour toutes les Nations de l'univers. De même il affirma que les obligations résultant du Pacte l'emportent évidemment sur celles résultant de la doctrine de Monroe (3).

(1) WHITTON, *La doctrine de Monroe*, p. 133.

(2) Voir la motion du délégué du Honduras. La Conférence de la Paix et la S. D. N., p. 405.

(3) Voir TIBAL, *Histoire diplomatique contemporaine*, cours professé à l'Institut des Hautes Etudes Internationales, p. 109.

Il s'empessa de déclarer que si les Etats-Unis adhéraient au Pacte ils se considéreraient tenus d'intervenir au cas où l'intégrité territoriale d'un Etat européen serait menacée. D'autre part, sur la question de M. Reis (Portugal) le Président Wilson déclara que la doctrine de Monroe n'empêcherait point la Société des Nations d'intervenir dans les affaires américaines.

Mais son interprétation ne correspondait pas à celle de l'opinion publique en Amérique. La délégation américaine ne crut pas pouvoir accepter l'amendement français.

Pour donner une satisfaction aux délégués français Lord Robert Cecil, constatant qu'en effet l'article 10 était de la plus haute importance pour la France, proposa qu'on laissât l'article 10 tel quel et conclut qu'il valait mieux insérer l'amendement Wilson après l'article 20 comme un engagement compatible avec le Pacte. Lord Robert Cecil voulait calmer l'esprit des délégués français, qui regardaient cet amendement comme une limitation de l'obligation de garantie contenue dans l'article 10. En l'insérant après l'article 20 il voulait éviter de lui donner le sens d'une limitation de cette obligation.

Ce fut l'origine de l'article 21 actuel, dont la naissance est due à l'hostilité anglo-américaine à toute précision en ce qui concerne la doctrine de Monroe.

Grâce à des concessions réciproques l'article 21, après avoir été mis en harmonie avec l'article 20, fit son apparition dans le Pacte de la Société des Nations.

§ 2. — La Doctrine de Monroe et le Pacte.

Le Pacte de la Société des Nations impose aux membres d'intervenir dans certains cas pour maintenir la paix. Comment dès lors attacher une doctrine comme

celle de Monroe, dont le caractère est essentiellement défensif, à la politique internationale actuelle ?

L'article 21 du Pacte est ainsi conçu : « Les engagements internationaux, tels que les traités d'arbitrage, et les ententes régionales, comme la doctrine de Monroe, qui assurent le maintien de la paix, ne sont considérés comme incompatibles avec aucune des dispositions du présent Pacte ». Ainsi la doctrine de Monroe trouve sa place dans l'article 21 comme « entente régionale » destinée à assurer le maintien de la paix.

Qu'il nous soit permis de passer rapidement sur les origines de la doctrine de Monroe, et les interprétations et applications qui caractérisent le plus la politique des Etats-Unis.

La doctrine de Monroe était inspirée par une méfiance envers l'Europe. Un vaste territoire, se sachant faible à l'intérieur et à l'extérieur, les Etats-Unis craignaient fortement les ambitions européennes. Les interventions européennes dans les affaires américaines ont été l'objet de vifs mécontentements de la part des Etats américains. On était convaincu que seule une politique d'isolement conserverait l'indépendance nouvellement acquise.

Ainsi déjà en 1796 le premier président des Etats-Unis, George Washington, avait dit dans son « Adresse d'adieu » : « ... L'Europe a des intérêts de premier ordre qui n'ont vraiment aucun rapport, ou qui n'ont qu'un rapport éloigné avec les nôtres ». Puis en 1798 il écrit à Lafayette « qu'aucun gouvernement ne doit se mêler des affaires intérieures d'un autre gouvernement, si ce n'est quand il s'agit de sa propre sécurité » (1).

Dans une dépêche du 30 novembre 1821 adressée au secrétaire d'Etat des Etats-Unis, le premier ministre de la Colombie, Manuel Torres, faisant allusion à un projet

(1) Cité chez PAUL FAUCHILLE, *op. cit.*, t. I, p. 596.

de monarchie qui serait établie au Mexique pour favoriser les vues de la Sainte Alliance, déclarait que c'était une raison qui devrait décider le Président des Etats-Unis à prendre une mesure tendant à constituer une alliance de l'Amérique capable de contrecarrer les projets des Puissances européennes.

Mais un double fait mit, à la fin de 1823, les Etats-Unis devant les difficultés qui pouvaient atteindre leurs intérêts.

En 1819 le tsar de Russie avait adressé aux gouvernements européens un mémorandum les engageant à une action collective contre les colonies espagnoles de l'Amérique qui s'étaient révoltées contre leur métropole. On pouvait craindre l'intervention de la Sainte Alliance pour remettre sous le joug espagnol ses anciennes colonies.

D'autre part, en 1821 l'empereur de Russie avait émis la prétention de s'annexer des régions riches de la côte nord-ouest de l'Amérique. Par un ukase le tsar Alexandre I^{er} réalisa l'acquisition de la souveraineté sur l'Alaska.

Pour opposer à l'intervention une forte barrière, James Monroe adressait en 1823 au Congrès américain un message où il indiquait qu'il serait impossible aux Etats-Unis de rester spectateurs indifférents de toute tentative d'ingérence de la part de l'Europe dans les affaires des gouvernements ayant établi leur indépendance politique en Amérique.

Dans ce message se trouvaient les propositions suivantes :

1° « Un principe touchant aux droits et intérêts des Etats-Unis est que les continents américains, par la libre et indépendante condition qu'ils ont acquise et qu'ils maintiennent, ne sont plus désormais considérés comme

sujets à une colonisation dans l'avenir de la part d'une puissance européenne quelconque » (§ 7 du message).

2° « Le système politique des puissances alliées est essentiellement différent de celui de l'Amérique, et cette différence provient de celle qui existe dans leurs gouvernements respectifs... Nous devons à la franchise et aux relations amicales entre les Etats-Unis et ces puissances de déclarer que nous considérerions toute tentative de leur part pour étendre leur système politique à quelque portion de cet hémisphère comme dangereuse pour notre paix et notre sécurité. ...Vis-à-vis des gouvernements qui ont proclamé leur indépendance et qui la maintiennent, et dont nous avons reconnu l'indépendance pour des motifs sérieux et d'après des principes équitables, nous ne consentirons jamais à ce qu'il se produise une intervention quelconque dans le but de les opprimer ou de contrôler de quelque autre façon leur destinée de la part de n'importe quelle puissance européenne sans y voir la manifestation hostile à l'égard des Etats-Unis » (§§ 48 et 49 du message).

3° « Notre politique envers l'Europe... reste la même : c'est-à-dire que nous n'interviendrons pas dans les affaires intérieures d'aucune puissance européenne... Dans les guerres entre les puissances européennes, tout au moins pour les questions qui les concernent seules, nous ne sommes pas intervenus et nous n'interviendrons pas » (§§ 48 et 49 du message).

Ainsi le message s'opposant à l'intervention et l'ingérence européenne, dictait aux Etats-Unis une règle de conduite pour leur politique extérieure. L'idée dominante dans le message du Président Monroe, c'est le droit acquis à l'indépendance qu'il reconnaît aux Etats d'Amérique.

Habituellement la doctrine de Monroe est considérée

comme constituant l'application du principe de non intervention. Cependant ce n'est pas au nom du principe de non intervention que le Président Monroe s'est levé contre l'ingérence des Etats européens en Amérique. Ce qu'il avait devant les yeux, c'est l'indépendance des Etats américains vis-à-vis de l'Europe, et c'est au nom de l'indépendance réciproque de deux continents qu'il s'oppose à cette action de l'Europe en Amérique. Mais il ne s'oppose point à l'intervention qui se borne à un continent. Les Etats d'un même continent sont libres de régler leurs relations, en ce qui concerne l'intervention, de la manière qui leur convient. Ce que Monroe condamne aux §§ 48 et 49, ce n'est pas le principe de l'intervention. Ce qu'il condamne, c'est l'extension d'un continent à un autre des maximes politiques en vigueur sur le premier. Ce qu'il admet, c'est la spécialisation, dans le cadre continental, des interventions. Ainsi la doctrine de Monroe ne serait qu'une application du principe de l'indépendance politique des continents européen et américain, une application de la spécialisation de l'intervention (1).

La doctrine de Monroe est promulguée, maintenue et interprétée par les Etats-Unis comme mesure de sécurité nationale. Elle est née du devoir de protéger les Etats américains alors faibles. C'est sa seule défense légitime. Les Américains se servent du message du Président Monroe pour une *faculté* d'isolement, mais il n'ont jamais prétendu le laisser jouer contre eux comme une *obligation* d'isolement (2). Donc elle est conçue comme une politique de *self-defence*, et non pas d'isolement.

Ce n'est pas sur le plan du droit, mais sur celui de la

(1) PERRY BELMONT, *La politique des Etats-Unis et l'Europe*.

(2) A. DE LAPRADELLE, Cours de Droit International, professé à la Faculté de Droit, doctorat, année 1929-1930, p. 130.

politique, que la doctrine de Monroe se présente. Pour comprendre ce que les Américains entendent par doctrine de Monroe il faut étudier l'application que l'Amérique en a faite.

La doctrine de Monroe a été interprétée de plusieurs façons. Déjà en 1845 le Président Polk affirme dans son message du 2 décembre qu' « aucune colonisation ou domination européenne dans l'avenir ne pourra, sans le consentement des Etats-Unis, se fixer ou s'établir dans quelque partie du continent de l'Amérique du Nord » (1). Il en résulte qu'on assimile à la colonisation toute domination, c'est-à-dire, toute acquisition par transfert volontaire ou par conquête d'un territoire déjà occupé. Mais la « domination » européenne n'est interdite que dans l'Amérique du Nord.

Après une révolte des Indiens dans un Etat du Mexique, le Yucatan, on pourrait craindre que la domination européenne ne s'établisse de nouveau, et le Président Polk, dans son message du 29 avril 1848, recommande au Congrès l'occupation du territoire, et applique maintenant la doctrine à toute l'Amérique. Les Etats américains ont « un droit acquis à l'indépendance » (2).

La doctrine était encore élargie plus tard. Le 31 mai 1870, le Président Grant, en proposant l'annexion de Saint-Domingue, déclare qu' « aucune puissance européenne ne peut acquérir par quelque moyen que ce soit : guerre, colonisation ou annexion, une partie quelconque du territoire américain, même lorsque le peuple intéressé le demande ».

Le 3 décembre 1895, M. Lodge introduisit au Sénat une résolution précisant qu'on doit « regarder comme un acte d'hostilité vis-à-vis des Etats-Unis toute tentative

(1) Cité chez WHITTON, *la doctrine de Monroe*, p. 51.

(2) Déclaration du Président Polk du 29 avril 1848.

de la part d'une puissance européenne, de prendre ou d'acquérir de nouveaux territoires sur le continent américain, même sous le prétexte d'une dispute de frontière ou d'autre chose » (1). Quelques jours plus tard, le 21 janvier 1896, le sénateur Davis dépose une autre motion : « Il serait impossible aux Etats-Unis de regarder avec indifférence toute infraction à la doctrine et aux principes promulgués par le Président Monroe dans tous les cas ou circonstances où les Etats-Unis jugeraient cette tentative comme dangereuse pour leurs paix et sécurité, que cette tentative soit faite par la force ou par la voie d'achat, de cession, d'occupation, d'hypothèque, de colonisation, de protectorat, de tous autres moyens de transit » (2). Cette motion assimile à l'acquisition d'un nouveau territoire, pour l'interdire, toute acquisition de tout droit de souveraineté.

D'autre part, en ce qui concerne le principe de non intervention des Etats-Unis dans les affaires de l'Europe, cette doctrine avait été au commencement strictement appliquée. Le Président Monroe admettait tout de même que les Etats-Unis pourraient exceptionnellement intervenir en Europe « lorsque leurs droits sont atteints ou sérieusement menacés », ce qui revient à dire que l'intervention est licite lorsqu'il s'agit pour un Etat de protéger son existence.

Pendant longtemps les Etats-Unis sont restés fidèles à cette conception, mais au fur et à mesure que grandirent leur force et leur puissance économique, la lésion d'un simple intérêt leur donna lieu à des ingérences dans les affaires de l'Europe et à de nombreuses interventions. Ainsi en 1848, lors de l'insurrection des Hongrois contre l'Autriche, ils envoient un agent en Hongrie ; en 1895,

(1) Cité chez FAUCHILLE, *op. cit.*, t. I, p. 600.

(2) *ibid.*

dans les troubles d'Arménie, ils envoient des navires dans les eaux turques exigeant des réparations pour des dommages subis par des missionnaires américains ; puis, à propos des massacres des chrétiens en Arménie, ils rappellent les puissances de l'Europe à l'exécution du traité de Berlin, dont ils ne sont pas signataires (1). Beaucoup d'autres exemples pourraient être cités, surtout en dehors de l'Europe, et ayant un caractère tout matérialiste, et non plus simplement moral.

Le message du Président Monroe répondait aux nécessités politiques de tous les Etats du continent. Cependant la première satisfaction fut atténuée lorsque, lors du Congrès de Panama en 1826, fut dévoilée l'intention du gouvernement nord-américain de garder sa liberté d'action dans l'application de la doctrine, en refusant de garantir l'intégrité territoriale et l'indépendance politique des Etats de l'Amérique latine.

L'homme d'Etat Webster affirma devant la Chambre, le 27 mars 1826, que la déclaration du Président Monroe avait pour objet de couvrir les frontières des Etats-Unis, mais qu'elle ne pouvait être appliquée dans le même esprit aux pays éloignés de l'Amérique. Et il ajoute : « Donc si les alliés (2) prenaient les armes en vue d'une action contre les provinces les plus éloignées de nous, comme le Chili et Buenos-Aires, la distance du théâtre de la guerre, éloignant pour nous nos craintes de danger, en même temps qu'elle diminue l'efficacité de nos moyens d'intervention, nous obligerait à nous borner simplement à manifester notre désapprobation. Mais le cas serait absolument différent si une armée... ouvrait les hostilités dans notre voisinage immédiat... cela pro-

(1) Voir PAUL FAUCHILLE, *op. cit.*, p. 601 et suiv.

(2) Il s'agit de la Sainte Alliance.

voquerait notre intervention énergique et immédiate » (1).

A propos d'une expédition organisée par l'Espagne contre la République Argentine, et dans une communication du 3 janvier 1828, le secrétaire d'Etat, Clay, affirma que la déclaration faite par le Président Monroe « était un acte émanant de la seule volonté de celui-ci, acte qui ne comportait ni engagement ni obligation de la part des Etats-Unis, et dont l'exécution ne pouvait être demandée par d'autres nations » (2). D'ailleurs la doctrine de Monroe n'a jamais reçu la sanction du Congrès.

La doctrine de Monroe, à mesure qu'elle descend du nord au sud dégénère et perd son objet. M. Zeballos disait en 1913 : « Nous ne craignons d'agression contre notre territoire ni de l'Europe ni de l'Amérique, et il n'y a pas le moindre danger de voir notre intégrité souveraine menacée par personne. Par conséquent la doctrine de Monroe n'est pas applicable à notre pays » (3).

Deux facteurs déterminent l'attitude de l'Amérique latine vis-à-vis de la doctrine de Monroe. D'une part la politique européenne, et d'autre part la politique nord-américaine.

Depuis 1823 et jusqu'à la grande guerre le danger européen était imminent, de sorte que l'Amérique latine sentait dans la doctrine de Monroe sa meilleure protection. Cependant après la guerre de 1914 ce danger ne semblait plus exister. On voyait à sa place le danger nord-américain, contre lequel la doctrine de Monroe n'offrait aucune défense, car le Président Monroe posait, en principe, que le continent américain devait être libre,

(1) Cité chez M. ZEBALLOS, *La politique de Madison*, p. 306.

(2) *Ibid.*

(3) Discours prononcé à Buenos-Ayres le 10 nov. 1913 par M. Zeballos, ancien ministre des Affaires Etrangères de la République Argentine. R. D. I. L. C., 1914, pp. 54-55.

et que les Etats américains devaient être respectés dans leur indépendance et dans leur intégrité territoriale par les Etats d'Europe.

Le Président Wilson fut le seul Président qui avoua les insuffisances de la doctrine de Monroe, en proposant en 1915 aux Etats américains de conclure un traité de garantie réciproque de leur indépendance et de leur intégrité territoriale. « La célèbre doctrine de Monroe, disait-il en entretenant les journalistes mexicains, fut adoptée sans votre consentement... C'était admirable pour vous protéger contre l'autre côté de la mer, mais il n'y avait rien pour vous protéger contre nous... Constituons une garantie mutuelle, signée par nous tous, assurant notre indépendance politique et notre intégrité territoriale. Convenons que si quelqu'un, y compris les Etats-Unis, viole l'indépendance politique ou l'intégrité territoriale d'un des autres pays, tous ramèneront à la raison l'Etat récalcitrant » (1). Ce projet fut sans résultat. L'entrée des Etats-Unis dans la guerre mit fin à toutes les négociations.

Quand les Etats-Unis entrèrent dans la guerre, le Président Wilson travailla au Pacte de la Société des Nations par lequel il voulait internationaliser la doctrine de Monroe.

Le Pacte de la Société des Nations reconnaît formellement la validité de la doctrine de Monroe, mais sans la définir.

★
★★

La doctrine de Monroe a subi plusieurs interprétations, parfois complètement contradictoires. La question principale est de savoir s'il faut considérer cette doctrine

(1) Cité chez WHITTON, *La doctrine de Monroe*, cours professé à l'Institut des Hautes Etudes Internationales, 1931-1932, p. 120.

comme un principe de droit international, ou comme un principe de droit « international américain », ou simplement comme un « principe politique » américain.

L'idée essentielle du message du Président Monroe, c'était la défense expresse aux Etats d'autres continents d'intervenir dans les affaires intérieures des Etats américains pour diminuer leur souveraineté extérieure, puisqu'ils ont le « droit acquis à l'indépendance » (1).

La doctrine de Monroe créa pour les Etats-Unis une double attitude, négative, dans ce sens qu'ils ne doivent point se mêler des affaires de l'Europe, et positive, dans ce qu'elle ne permet pas l'intervention des Etats de l'Europe dans les affaires américaines. Pour la plupart des hommes d'Etat de l'Amérique du Nord la doctrine de Monroe n'est pas une loi internationale. C'est la politique des Etats-Unis essentielle à leur sécurité.

Ce principe politique peut-il se transformer en une règle de droit international ? M. Roosevelt a dit en 1906 : « La doctrine de Monroe est un principe politique, elle ne fait pas partie du droit international, mais elle peut en faire partie un jour » (2).

En 1899, lors de la Première Conférence de la Paix de La Haye, à propos de la signature de la convention sur le règlement pacifique des conflits internationaux, les Etats-Unis ont fait une réserve formelle relative à la doctrine de Monroe, qui fut admise par l'agrément unanime des autres puissances : « Rien de ce que ren-

(1) Il est caractéristique de noter que toutes les doctrines, d'origine sud-américaine, ainsi que les projets élaborés en vue de constituer une communauté des intérêts et des liens plus étroits entre les Etats d'Amérique latine se sont proposé comme but essentiel la garantie de leur intégrité territoriale.

Cependant la doctrine des Etats-Unis d'Amérique du Nord — la doctrine de Monroe — vise principalement l'indépendance politique, « droit acquis à l'indépendance » : la défense expresse aux autres Etats d'intervenir dans les affaires intérieures des Etats américains. Ce qu'elle défend, c'est la souveraineté extérieure.

(2) Cité chez FAUCHILLE, *op. cit.*, p. 643.

ferme la présente convention ne sera interprété de manière à obliger les Etats-Unis à se départir de leur politique traditionnelle, qui est de s'abstenir d'entrer, intervenir ou s'immiscer dans les questions d'administration interne d'un Etat étranger. Egalement, rien de ce que renferme la présente convention ne sera interprété de manière à obliger les Etats-Unis d'Amérique à modifier leur attitude traditionnelle dans les questions purement américaines » (1).

On voit bien que les Etats-Unis ne veulent pas abandonner leur doctrine, même en contractant une convention de portée générale. D'autre part, on peut dire que les Etats d'Europe en consentant à recevoir la signature des Etats-Unis sous la condition qu'ils exigeaient, ont acquiescé tacitement à la doctrine de Monroe. Mais cette reconnaissance, cet acquiescement tacite de l'Europe ne peut pas être interprété comme faisant de la doctrine de Monroe une règle de valeur internationale. Ainsi, encore en 1919, longtemps après la Conférence de La Haye, le sénateur Knox pouvait dire : « La doctrine de Monroe n'est pas un engagement international, ni une entente internationale, c'est une politique des Etats-Unis que ce pays applique quand et comme il le juge convenable, sans demander la permission à personne » (2).

Cependant un grand nombre d'auteurs sud-américains se prononcent dans le sens contraire. Pour eux la doctrine de Monroe est une véritable règle de droit international, d'une part, parce qu'elle est appliquée avec le consentement des Etats indépendants américains, et d'autre part, la doctrine était reconnue comme telle à la première conférence de La Haye. « Elle revêt tous les caractères d'une règle de droit international. Elle est

(1) *Ibid.*

(2) *Le Temps* du 22 Août 1922.

la base de ce qu'on peut appeler le droit international américain » (1).

La circonstance susceptible de faire d'un simple principe politique une règle du droit international, c'est le consentement des Etats intéressés, donné avec la volonté d'attribuer au principe politique le caractère obligatoire, marque de la règle de droit (2). Comme disait M. Basdevant : « La doctrine de Monroe peut devenir règle du droit international en vertu du consentement des Etats en tant que le consentement est générateur du droit, si les Etats européens déclarent s'incliner devant elle. Alors elle vaudra comme une règle consentie » (3).

Dans l'insertion de la doctrine de Monroe dans le projet du traité de garantie mutuelle faite par le Président Wilson en 1916, destiné à assurer à tous les Etats du continent américain l'intégrité territoriale et l'indépendance politique, M. Dupuis voit la possibilité de compléter la doctrine de Monroe. Ainsi complétée, cette doctrine, différente de ce qu'elle était en 1823, « pourrait devenir une doctrine de droit international affirmant non plus le droit de certains Etats, mais le droit de tous les Etats qui remplissent leurs devoirs essentiels, d'être respectés dans leur indépendance, par tous les autres Etats » (4).

Mais bien que le consentement soit une source du droit, il n'est qu'une source secondaire : la source primordiale, essentielle, c'est la « *necessitas* », la considération du bon ordre international (5). Ainsi le consentement ne crée le droit que parce que l'observation des

(1) Voir ALVAREZ, *Le droit international américain*, p. 139.

(2) PAUL FAUCHILLE, *op. cit.*, t. I, p. 645.

(3) BASDEVANT, *L'action coercitive anglo-germano-italienne contre le Vénézuéla*, R. D. I. P., 1904, p. 446.

(4) DUPUIS, *Le droit des gens et les rapports des Grandes Puissances*, p. 357.

(5) BASDEVANT, *op. cit.*, p. 446.

promesses faites est une condition de ce bon ordre et est présumée conforme à ce bon ordre.

La doctrine de Monroe, proclamée par un continent en vue de sa sûreté et de sa tranquillité, sans aucune préoccupation de savoir si elle est ou non d'accord avec la politique des autres pays, a été incorporée définitivement dans le droit international universel par l'article 21 du Pacte de la Société des Nations, qui l'a fait accepter pour tous les Etats. Pour M. Paul Fauchille la doctrine de Monroe, par sa mention expresse dans l'article 21 du Pacte, devient une règle du droit international qui s'offre à tous ceux qui peuvent l'invoquer. Ainsi, même pour les Etats américains, elle n'est pas seulement une faculté, mais aussi une obligation. C'est justement pour cette raison que les Etats-Unis, signataires des traités qui renferment cette disposition, ont refusé de ratifier ces traités (1).

A la Conférence de la Paix M. Policarpe Bonilla, délégué du Honduras, présente, au mois d'avril, la proposition suivante : « La doctrine de Monroe intéresse directement les républiques de l'Amérique latine, et comme elle n'a jamais fait l'objet d'un document international, ni été acceptée d'une façon expresse par les nations du Vieux et du Nouveau Monde, et qu'elle est définie d'une façon différente par les hommes d'Etat et les Présidents des Etats-Unis d'Amérique, j'estime nécessaire que dans le Pacte en voie de conclusion elle soit définie avec une entière clarté, de telle façon que dans l'avenir elle puisse faire partie du droit international écrit » (2). Cette intervention de Bonilla posait un problème délicat et les membres de la Conférence jugèrent opportun de l'éluder.

(1) *Op. cit.*, t. I, p. 603.

(2) Cité chez CAMILO BARCIA TIRELLES, *La doctrine de Monroe dans son développement historique*, p. 530.

Cependant les Etats de l'Amérique latine insistent. Le 14 décembre 1919 le ministre des Affaires Etrangères de Salvador adressa une note au département d'Etat de Washington : «... Comme le Pacte de la Société des Nations ne signale sa portée (de la doctrine de Monroe), n'offre non plus un critérium à propos des relations internationales en Amérique, et comme d'ailleurs cette doctrine se transformera plus tard — en vertu de la pleine sanction des nations — en un principe de droit public universel *juris* et *de jure*, je demande à Votre Excellence de vouloir bien authentifier la doctrine de Monroe telle que l'interprète actuellement le gouvernement de la Maison Blanche, et dire comment elle la considère pour l'avenir... » (1).

Cette suggestion du Salvador n'obtint pas d'autre succès que la réponse à la note, que l'opinion du gouvernement au sujet de la doctrine de Monroe fut exposée dans le discours prononcé par le Président des Etats-Unis, M. Wilson, au deuxième congrès scientifique américain, lorsqu'il déclara : « La doctrine de Monroe, jadis proclamée par les Etats-Unis sous leur propre responsabilité, c'est sous leur propre responsabilité qu'elle a été toujours maintenue et qu'elle le sera dans l'avenir ».

Le Conseil de la Société des Nations s'est prononcé dans le même sens, dans sa réponse à la question de Costa-Rica (2) : « Quant à la portée des compromis auxquels se réfère l'article 21, il est clair que cet article ne peut pas leur donner une sanction ou une validité qu'ils n'ont pas possédée auparavant ».

Il résulte que l'article 21 n'élève pas la doctrine de

(1) *Ibid*, p. 533.

(2) Costa-Rica, invité par le Président du Conseil de la Société des Nations à rentrer au sein de la Société des Nations, avant de prendre une décision au sujet de l'invitation, demanda à la Société des Nations : « Quelle est la portée qui a été donnée à la doctrine de Monroe lorsqu'elle a été mentionnée dans l'article 21 du Pacte ? »

Monroe à la hauteur de principe obligatoire de droit international, ne lui donnant aucune autorité qu'elle ne possédât déjà.

§ 3. — Les ententes régionales et le Pacte.

Dans l'article 21 la doctrine de Monroe est mentionnée comme « entente régionale ». Que signifie la reconnaissance de l'existence de la doctrine de Monroe, stipulée dans l'article 21 du Pacte ? Est-elle une véritable entente régionale ? Il est difficile de le dire.

D'abord qu'entend-on par région comme base de la Société des Nations ? Comme le dit M. Debski « c'est une unité territoriale dans les limites de laquelle l'existence d'intérêts plus étroits rend possible l'organisation d'un système de garanties suffisamment complet et capable d'assurer un degré élevé de sécurité à toutes les parties constituant cette unité » (1). Ainsi deux éléments entrent dans la définition de la région : 1.) la notion de la solidarité unissant les pays composant la région, surtout par rapport au maintien de la paix (solidarité régionale) ; 2.) l'existence de certaines conditions rendant possible l'organisation de l'assistance rapide et effective.

Comment faut-il comprendre une « entente régionale » dans le sens de l'article 21 ? Est-ce une entente entre puissances d'une même région ? Est-ce une entente concernant une région déterminée ? Une entente régionale c'est une entente limitée géographiquement dans l'espace (2). L'entente régionale a une base géographique : c'est un accord intervenu entre Etats voisins pour régler certaines affaires internationales d'après

(1) *Acte de la Septième Assemblée, Séances des Commissions*, p. 36.

(2) M. NOBLEMAIRE, *Actes de la Deuxième Assemblée, séances des Commissions*, p. 142. M. Noblemaire trouve que le mot « régionales » serait avantageusement remplacé par le mot « limitées », la limitation pouvant se faire dans l'objet de l'accord, ou encore géographiquement.

certaines conceptions qui leur sont propres ou conformément à leurs intérêts particuliers (1).

Quelques auteurs ont essayé de montrer qu'il n'y a pas de compatibilité entre la doctrine de Monroe, en tant qu'entente régionale, et la Société des Nations, ni au point de vue formel, ni au point de vue matériel (2).

Au point de vue formel la doctrine de Monroe ne peut être considérée comme une « entente régionale ». La notion d'entente régionale suppose des rapports contractuels entre Etats. La doctrine de Monroe est, dans son sens traditionnel et historique, une doctrine unilatérale, tacitement acceptée par certains Etats sud-américains. Une doctrine n'est pas une entente. « La mention de la doctrine de Monroe à simple titre d'exemple d'entente régionale est une erreur, cette doctrine n'étant pas une entente régionale, mais bien une déclaration unilatérale des Etats-Unis... de sorte qu'on pourrait aujourd'hui supprimer de l'article 21 cette phrase : « comme la doctrine de Monroe », sans en altérer aucunement l'esprit » (3).

Cependant M. Camilo Barcia Trelles trouve, au contraire, que par la suppression de cette phrase l'esprit s'en altère de telle façon que sa suppression équivaut à effacer tout l'article. « Conserver l'article 21 et en éliminer la doctrine de Monroe équivaldrait à laisser ce problème irrésolu : déterminer quelles sont ces intelligences régionales auxquelles se réfère ladite disposition... A chaque pays intéressé par ses soi-disant intelligences régionales sera réservé le droit de déterminer quand et dans quelle mesure celles-ci entrерont en jeu ; on intro-

(1) BRUNET, *La France et la Société des Nations*, p. 155.

(2) RAY, SCELLE, CHARLES ROUSSEAU, DE LANNON, SUAREZ.

(3) SUAREZ, cité chez BARCIA TRELLES, *La doctrine de Monroe dans son développement historique*, p. 547.

duirait ainsi dans le Pacte un particularisme nuisible » (1).

Cependant M. Alvarez soutient que la doctrine de Monroe est un principe de droit public continental américain, que les Etats du Nouveau Monde ont proclamé tendant à assurer leur indépendance et libre développement. C'est dans ce sens que M. Alvarez prend l'expression « entente régionale, comme la doctrine de Monroe » — dont se sert l'article 21 du Pacte, — dans son sens primitif qui, seul, peut s'accorder avec l'expression d'ententes régionales (2).

Il est exagéré peut-être de dire qu'il y a une entente toutes les fois que les peuples sont d'accord sur un principe juridique qu'ils approuvent, chacun de son côté. Une entente suppose deux ou plusieurs parties entre lesquelles un accord est établi. Le Président Wilson, choisissant les termes vagues et obscurs de l'article 21, trouvait que la définition exacte de la doctrine de Monroe était impossible. Comme il le dit, l'expression « entente régionale » fut adoptée « non pas parce que quelques délégués avaient estimé qu'il existait déjà ou bien qu'il pouvait exister un accord pareil, mais simplement pour éviter l'apparence de traiter dans un tel document de la politique d'un seul Etat » (3).

Tout doute, s'il en subsistait, s'évanouirait après les paroles prononcées en 1923 par le Président Harding : « La doctrine de Monroe n'est ni une convention internationale, ni un traité d'arbitrage, ni un accord régional » (4).

Pour montrer l'incompatibilité de la doctrine de Monroe comme entente régionale, avec le Pacte de la

(1) *Op. cit.*, pp. 550-551.

(2) *L'organisation internationale d'après le Traité de Versailles*, p. 77.

(3) Cité chez WHITTON, *op. cit.*, p. 150.

(4) Cité chez JOZE MATOS, *L'Amérique et la Société des Nations*, p. 59.

Société des Nations, au point de vue matériel, on invoque le but du Pacte qui repose sur les recours à l'intervention collective. Comment alors la doctrine de Monroe, qui est l'affirmation du principe de non intervention (1), pourrait-elle être compatible avec le Pacte ? — L'intervention collective prévue dans le Pacte est essentiellement universelle, tendant à s'étendre au monde tout entier. C'est à cette universalité que la doctrine de Monroe s'oppose et non au principe de l'intervention.

La doctrine de Monroe, interprétée comme voulant maintenir la prépondérance politique d'une seule puissance dans un hémisphère, est incompatible avec le Pacte et principalement avec l'article 10. Cependant on ne peut pas nier qu'à titre d'entente régionale, la doctrine de Monroe poursuit le même but que l'art. 10. Mais alors pourquoi la doctrine continentale serait-elle indépendante de la même doctrine devenue universelle et garantissant l'intégrité et l'indépendance à toutes les Nations ?

On sait que la doctrine de Monroe a été introduite dans l'article 21 par le Président Wilson qui, considérant l'article 10 comme son œuvre personnelle, pour calmer l'opinion américaine, laquelle s'est manifestée contre cet article, proposa un amendement qui devait non l'affaiblir, mais le renforcer. La doctrine de Monroe, loin d'être mentionnée à simple titre d'exemple, est la cause explicative de l'insertion dans le Pacte de l'article 21. Cet article n'est pas inséré pour déterminer si les intelligences régionales, en général, sont ou ne sont pas compatibles avec le Pacte, mais précisément pour sauvegarder la doctrine de Monroe.

Toutefois on peut se demander pourquoi l'article 21

(1) Nous avons vu combien cette expression est exacte.

ne se borne pas à mentionner cette doctrine d'une façon spéciale ?

Le Président Wilson se garde bien de nommer la doctrine de Monroe seule. Il pensait qu'il y aurait un contraste flagrant à insérer concrètement et nominalement une doctrine particulière et spécifique aux Etats-Unis dans le Pacte d'organisation universelle (1). Cependant pour rompre l'opposition qui s'est manifestée aux Etats-Unis contre le Pacte, le Président affirme, dans l'article 21, qu'il n'y a pas d'incompatibilité entre la doctrine de Monroe et le Pacte. Il rapproche, dans l'article 21, de ce principe d'harmonie continentale d'autres harmonies rationnelles, dont l'assiette territoriale est plus étroite, leur échelle moins grande — et cependant ce sont des ententes de même ordre (2).

Dans quelle mesure la doctrine de Monroe est-elle l'expression d'une véritable entente tacite entre les divers Etats américains ? D'après l'interprétation pan-américaine cette doctrine n'est pas personnelle aux Etats-Unis, mais présente la nécessité politique et économique du continent américain (3). D'autre part, M. Brunet voit dans les conventions sud-américaines et panaméricaines de véritables ententes régionales, et ce sont, selon lui, vraisemblablement ces conventions que vise, sans les nommer, l'article 21 quand il parle des ententes régionales » (4).

Ces deux ordres d'idées, certaines doctrines politiques de l'Amérique latine, et la doctrine politique des Etats-Unis — la doctrine de Monroe — se pénètrent et forment un système qui caractérise la politique du continent amé-

(1) BARGIA TRELLES, *op. cit.*, p. 550.

(2) A. DE LAPRADELLE, cours de droit international professé à la Faculté de Droit, année 1927-28.

(3) ALVAREZ, *Le droit international américain*, p. 145.

(4) *La Société des Nations et la France*, p. 174.

ricain qui tend à assurer l'indépendance du Nouveau Monde. Le Président Wilson ne peut pas admettre que la doctrine de Monroe ne soit pas destinée à maintenir la paix sur le continent américain. Mais dans l'article 21 il rapproche de la doctrine de Monroe les ententes nouvelles — « qui n'existent pas encore, mais qu'il prévoit et en effet se réaliseront plus tard — ces ententes rationnelles se formeront, elles aussi, dans le but de maintenir la paix... Ce rapprochement entre la doctrine de Monroe et les ententes rationnelles est particulièrement suggestif, car la doctrine de Monroe n'est, elle-même, en définitive, que le principe d'une entente rationnelle étendue à un continent tout entier » (1).

Ce n'est pas parce qu'on a créé une Société des Nations, en principe universelle, que l'on peut supprimer d'un seul trait les solidarités particulières. Si on a en vue les conditions géographiques et politiques spéciales, propres à chaque groupe d'Etats, ces Etats peuvent être amenés, pour garantir leur sécurité en cas d'un danger commun, à conclure entre eux les ententes particulières plus ou moins étroites, où « la sphère d'application de garantie ne doit pas dépasser la sphère d'intérêts communs, dans laquelle une solidarité non plus théorique mais réelle se fait sentir » (2). Alors la solution qui s'impose c'est d'organiser la société internationale de manière à accorder les compétences pour les questions d'intérêts purement régionaux à des Etats directement intéressés à les régler par une entente directe.

Le problème avait été posé à la Commission de l'hôtel Crillon, mais elle n'osait pas se prononcer. Elle se borna simplement à faire allusion à certaines ententes, par une

(1) A. DE LAPRADELLE, *op. cit.*

(2) Opinion de VISSCHER, cité chez ALVAREZ, *Rapport*, p. 43.

déclaration négative, comme n'étant pas incompatibles avec le Pacte.

Ce qu'il convient de faire, afin de réaliser cette compatibilité, c'est d'adopter les modalités d'application de la compétence de la Société des Nations aux situations diverses, résultant des circonstances particulières dans lesquelles les Etats se développent. La Société des Nations tend à sauvegarder le maintien de la paix. Mais seule elle est dépourvue de tout moyen de sanction. Ce sont les ententes régionales qui doivent lui servir de collaboratrices et de moyens pour faire respecter l'exécution, et assurer le maintien de la paix par la garantie de sécurité politique et territoriale des Etats membres.

CHAPITRE III

Fonctionnement de la garantie du Pacte et interprétations diverses de l'article 10

SECTION I.

EXERCICE DE LA GARANTIE DE L'ARTICLE 10.

Le Pacte porte la marque des idées anglo-saxonnes dont il procède. A l'égard de l'idée des sanctions, le Pacte a péché par l'excès de timidité. Or, même dans les cas prévus par l'article 10, où des sanctions sont reconnues nécessaires, il n'y a pas d'obligation sanctionnée pour les Etats à fournir leurs contingents militaires.

En 1919 Léon Bourgeois avait soutenu, au nom du gouvernement français, les amendements au Pacte visant à constituer « l'organisation militaire qui serait donnée aux contingents nationaux pour les grouper rapidement contre un Etat agresseur..., une organisation des forces internationales qui seraient prêtes à fonctionner dès qu'une période critique se produirait... et pour en assurer l'efficacité immédiate dans tous les cas d'urgence » (1). Cependant cette proposition, s'écartant de la conception britannique de la Société des Nations, n'avait pas grande chance de passer.

Après que la Conférence eut refusé la proposition du projet français, la délégation française proposa que du moins la compétence de la Commission militaire permanente fût étendue, afin qu'elle « puisse soumettre sans retard au Conseil, et permettre à celui-ci de proposer aux gouvernements les mesures sans lesquelles la sécurité des faibles sera toujours en péril ». Mais cet amendement n'aboutit pas non plus. Cette idée s'est toujours heurtée à l'opposition du Président Wilson.

A défaut de cette puissance militaire comment le Conseil de la Société des Nations pourra-t-il remplir sa fonction ? Deux solutions s'imposent. Ou bien donner au Conseil le droit de décider d'une manière obligatoire pour tous les membres si la garantie de l'article 10 joue

(1) Discours, le 13 février 1919.

ou non, ou bien respecter la souveraineté des Etats admettant que le Conseil doit prendre ses décisions à l'unanimité des voix.

Une garantie unique n'eût été réalisable qu'avec une limitation de la souveraineté des Etats particuliers. Cependant les Etats ne voulaient pas se priver d'une partie de leur souveraineté en faveur d'un organisme international (1). Ce maintien de la souveraineté des Etats a pour conséquences que les décisions proposées par le Conseil doivent être prises à l'unanimité. C'est une conséquence importante pour l'article 10.

La question se pose de savoir à qui appartient de décider s'il y a lieu de garantie. Les auteurs du Pacte, tenant compte du degré existant de la solidarité internationale, n'ont pas voulu demander trop de sacrifices aux membres de la Société des Nations. Le Pacte ne reconnaît à aucun organe de la Société le pouvoir d'émettre à cet égard une décision obligatoire pour les membres. Comme seul compatible avec le respect de la souveraineté des Etats, il appartient à chacun des membres de la Société.

L'article 10 ne s'est pas expliqué sur ce point, mais cette solution résulte du fait qu'en ce qui concerne l'application des sanctions collectives de l'article 16 « il appartient aux différents membres de déterminer s'il y a rupture du Pacte » (2). Il ne saurait en être autrement dans les cas où la garantie vient à jouer indépendamment de l'article 16 (3).

Mais quelle est l'autorité compétente pour régler l'exercice de la garantie ? Le principe posé à l'article 10 comment est-il garanti ? L'article 10 prévoit qu'au mo-

(1) La Commission des Affaires Etrangères du Sénat américain, chargée de l'étude du Pacte, ne voulait pas admettre cette limitation « automatique » de souveraineté qui est renfermée dans l'article 10.

(2) ADATCI et VISSCHER, *op. cit.*, p. 33.

(3) Voir Résolution de la Deuxième Assemblée.

ment où une agression de l'intégrité territoriale ou de l'indépendance politique se produit, tous doivent répondre en unissant sans retard leurs forces contre l'agresseur. « En cas d'agression le Conseil avise aux moyens d'assurer l'exécution de cette obligation ». Ainsi un Etat membre de la Société, victime ou menacé d'une agression, a la seule ressource de s'adresser au Conseil de la Société des Nations.

Mais la Société des Nations possède-t-elle ses agents d'exécution capables d'imposer le respect du Pacte ? Le rôle du Conseil est grand. Cependant bien que l'article 10 contienne le mot « s'engagent », il n'y a pas d'organe qui puisse contraindre les membres à suivre les avis du Conseil.

Comme la garantie est une obligation collective, les membres doivent essayer de se concerter. Une fois que le Conseil s'est prononcé sur les circonstances de fait formant le *casus garantiae*, il doit essayer, en vertu de l'article 10, d'établir un plan d'action suivant lequel il fera ses recommandations. On a reconnu la nécessité d'organiser cette entente afin de coordonner les prestations des Etats membres sur la base d'un plan d'action commun (1). Mais le Pacte ne dit pas quels moyens doit prendre le Conseil pour l'application de l'article 10. Le fonctionnement du Conseil, tel qu'il est prévu par l'article 10, peut paraître insuffisant.

Ainsi l'exécution des obligations de garantie n'est pas assurée dans le Pacte. L'exécution de l'obligation de coopérer avec le Conseil n'est sauvegardée par aucun moyen coercitif à l'égard des Etats qui refusent d'accomplir les obligations stipulées dans l'article 10. D'autre part il est évident que ce mécanisme, en admettant qu'il puisse jouer, ne jouerait qu'avec une lenteur inadmissible. On ne résout pas en quelques jours, ni même en

(1) Voir la Résolution de l'Institut de Droit International, *Annuaire*, 1923, pp. 384-385.

quelques semaines, un problème de préparation qui, du seul point de vue technique, exigerait des mois (1).

Les recommandations du Conseil n'ayant pas force obligatoire, la décision dernière appartient à chaque membre individuellement. Si le Conseil ne réussit pas à les mettre sur pied d'action commune, les membres, s'ils jugent que le *casus garantiae* s'est produit, doivent exécuter la garantie individuellement. Chacun des membres garde à cet égard le droit de décision finale.

Il y a là une lacune très grave. Les membres n'ont aucune obligation militaire positive, aucune obligation actuellement organisée par le Pacte qui puisse dans un cas déterminé placer les membres devant l'obligation sociale de mettre leurs forces à la disposition de la Société (2).

Comme la réunion du Conseil et sa décision exigent du temps, la question est de savoir si les membres peuvent intervenir antérieurement à la réunion du Conseil, ou doivent surseoir à l'exécution individuelle de l'obligation jusqu'à ce que le Conseil ait émis son avis sur le point de savoir s'il y a ouverture à garantie.

Il y a des raisons pour et contre. D'une part, l'agression se présente souvent sous la forme d'une attaque brusquée qu'on ne peut parer efficacement que par une intervention militaire immédiate des voisins. D'autre part, une intervention isolée ou mal fondée peut entraîner de fâcheuses conséquences : on risque que la prestation de cette garantie sociale donne l'occasion à

(1) Suivant les suggestions du rapport de la Commission temporaire, le mécanisme de la garantie de l'article 10 jouerait à peu près comme suit :

« Le pays menacé s'adresserait au Conseil de la Société des Nations en lui faisant connaître les plans de son état-major, les forces qu'il peut mettre en ligne, les forces totales qu'il estime nécessaires pour vaincre, les Etats qui, à mon avis, devraient les fournir, les plans d'utilisation de ces forces d'assistance. »

« Le Conseil, avec le concours de la Commission permanente consultative, examinerait ce que ces demandes contiennent de raisonnable et de pratique, et inviterait les gouvernements intéressés à prendre toutes mesures pour fournir les forces nécessaires ».

(2) ADATCI et VISSCHER, *op. cit.*, p. 7

l'intervenant d'agir dans des buts différents de ceux qu'impose l'article 10.

La question ainsi posée les auteurs se divisent. En ce qui concerne l'application des sanctions économiques et financières MM. Adatci et Visscher sont d'avis que les membres doivent attendre la délibération du Conseil. Cependant ils font une différence pour les mesures militaires, qui peuvent être appliquées immédiatement (1).

Cependant les autres, dont nous partageons l'opinion, considèrent que l'obligation collective, imposant aux garants le devoir d'essayer de se concerter avant d'intervenir séparément, s'oppose à une intervention militaire anticipant sur l'action collective des organes de la Société. Cela ressort de la nature collective de l'obligation (2).

La question se pose de savoir comment organiser la mise en jeu de la garantie. Les dispositions de l'article 10 sont justes, mais comment organiser l'exécution des engagements prévus par cet article ?

La question des prestations que comporte l'obligation positive de l'article 10 est une des plus importantes. L'article 10 ne précise pas les prestations que les membres doivent fournir pour l'exécution de l'obligation de garantie. La prestation est sans valeur pratique si elle ne prévoit pas le recours à la force qui doit rendre la garantie efficace. La garantie, pour être efficace, doit comprendre les mesures militaires, qui sont très souvent le seul moyen permettant aux membres de s'acquitter de l'obligation de garantie (3). Cependant MM. Adatci et Visscher sont d'avis que les sanctions à prendre contre une agression territoriale qui ne rentre pas dans les cas

(1) *Ibid*, pp. 11-13.

(2) KULSKI, *op. cit.*, p. 66 ; KORENITCH, *op. cit.*, p. 128.

(3) KORENITCH, *op. cit.*, p. 118.

de rupture du Pacte, visés à l'article 16, sont simplement facultatives pour les membres de la Société (1).

Mais quelle est la tâche qui incombe au Conseil en vertu de l'article 10 ? Cette intervention du Conseil ne se manifeste ici que sous la forme de recommandations. Le rôle du Conseil est non seulement de s'opposer aux annexions, mais de les prévoir et les prévenir, et l'application des mesures dépend uniquement de la situation politique. Le Pacte ne précisant pas suffisamment les devoirs des Etats particuliers, la valeur pratique de la garantie ne présente pas dès lors pour l'Etat attaqué ou menacé une garantie sûre, si la situation politique ne lui est pas favorable. C'est à lui-même de supporter le premier choc de l'agression jusqu'au moment où l'avis du Conseil sera exécuté par les autres Etats. C'est un des points les plus faibles du Pacte que l'aide de la Société des Nations sera loin d'être immédiate.

Les cas d'agression pouvant être très différents, les moyens susceptibles de les supprimer doivent être différents, eux aussi. Il serait souvent inutile de mettre en œuvre tous les moyens disponibles pour résister à l'agression. L'application des mesures qu'exige l'agression contraire à l'article 10 n'est pas nécessairement générale. Les Etats ne disposent pas de moyens égaux lorsqu'il s'agit d'appliquer les sanctions. Il est des pays qui se trouvent dans une situation spéciale et désirent collaborer dans toute la mesure de leur possibilité pour résister à un acte d'agression.

L'exécution de l'article 10 n'est possible que lorsque les membres de la Société des Nations sont animés par l'esprit de solidarité internationale. Du degré de développement de cette solidarité dépendra en premier lieu l'importance que l'art. 10 prendra dans l'avenir.

(1) ADATCI et VISSCHER, *op. cit.*, p. 33.

SECTION II.

MULTIPLICITÉ DES INTERPRÉTATIONS DE L'ARTICLE 10.

Au moment où le Pacte a paru, l'article 10 a semblé très clair. Il n'y avait qu'une seule interprétation, et c'est cette interprétation qui a été l'un des motifs pour lesquels le Sénat américain a refusé d'approuver le Pacte de la Société des Nations.

Après, la mise en vigueur a donné lieu à un double mouvement : l'un en vue de sa réduction, et même de son élimination progressive ; l'autre en vue de sa consolidation, l'article 10 étant considéré comme un élément indispensable de la sécurité. La multiplicité des interprétations procède non de son caractère juridique, mais des tendances politiques diverses. Chacun l'envisage selon sa situation et ses intérêts individuels et donne au texte la signification la plus favorable à ses intérêts personnels. Dès lors les uns sont donc portés à exagérer la portée des obligations, tandis que les autres tendent à les diminuer.

Déjà à la Conférence de la Paix il y avait des vues absolument différentes. La manière de concevoir la paix à travers les siècles n'a cessé de séparer le point de vue continental du point de vue anglo-saxon, le point de vue insulaire.

L'article 10 est considéré en Europe, par presque tous les Etats, comme la base du système sur lequel repose la Société des Nations. Ni les Etats-Unis, continent indépendant, ni la Grande-Bretagne, île séparée du continent, ne pouvaient sentir la nécessité de la garantie européenne. La Grande-Bretagne montrait la méfiance traditionnelle à l'égard de toute sorte d'engagements lors-

que ses intérêts vitaux ne sont pas en question. Ainsi le Comité Phillimore, chargé au cours de la guerre de préparer pour le gouvernement un projet de la Société des Nations, n'avait fait mention d'aucune clause relative à la garantie de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique.

En 1919 pour satisfaire aux exigences du Président Wilson la Grande-Bretagne accepta l'article 10, qui ne correspondait pas à sa conception concernant la manière dont il faut garantir l'intégrité et l'indépendance. La Grande-Bretagne accepta l'article 10 après s'être rendu compte que l'obligation imposée par cet article est insignifiante et que l'article 10 n'a qu'« une petite importance quoique il paraisse signifier une grande chose (little actual effect while appearing to mean a great deal) » (1).

De même les Etats-Unis, protégés par les vastes océans, possédant d'immenses territoires, ne voient leur indépendance et leur intégrité nullement menacées. Aussi n'ont-ils pas besoin de la garantie de l'article 10.

D'autre part il y a des Etats qui se trouvent de par leur situation géographique particulièrement menacés. Ces Etats — comme la France — se trouvant spécialement exposés aux dangers, veillaient au maintien de l'article 10.

Ainsi à l'égard de l'article 10 les membres de la Société des Nations se divisent en deux groupes : les Etats qui se sentent menacés dans leur sécurité et qui sont dès lors pour le maintien de l'article 10, et les Etats auxquels leur situation géographique assure une certaine sécurité et qui ne voient dans l'article 10 qu'une charge

(1) LORD CECIL, *L'article sur The League of Nations*, dans l'*Encyclopedia Britanica*, cité chez DJOUROVITCH, *Le Protocole de Genève devant l'opinion anglaise*.

sans contre-partie. Pour les uns la disposition de l'article 10 est saluée comme le bon génie de la Société des Nations, garantissant à tous les membres la tranquillité et sécurité. Pour d'autres elle est crainte comme la source de responsabilités inacceptables et de risques incalculables. L'hostilité contre l'article 10 provient du fait qu'ils n'ont rien à craindre pour leur sécurité, l'obligation de garantie étant pour eux sans contre-partie.

§ 1. — Attitude du Sénat américain.

Le mouvement négatif commence aux Etats-Unis où une opposition contre l'article 10 se révèle au Sénat dès 1919. Cet engagement paraissait aux Américains périlleux par suite de la multiplication des dangers de guerre résultant des nombreuses questions où les Etats-Unis seraient exposés à prendre les armes pour garantir la sécurité territoriale ou politique de quelques pays lointains (1).

Il y avait là une hypothèse qui à deux égards inquiétait les Américains. En ce qui concerne le point de vue constitutionnel, les Etats-Unis se demandaient si leur Constitution serait encore intacte le jour où, par le fait d'une menace de l'intégrité territoriale d'un Etat, leur armée serait requise sans aucune déclaration de guerre préalable.

Mais c'est surtout sur le second point que l'article 10 heurtait le sens américain. L'article 10 est interprété comme ayant pour fin de contraindre chacun des membres de la Société des Nations d'entrer, en cas d'agression, immédiatement dans la lutte. Il suffit que l'un quelconque des Etats membres soit en péril sur un point quelconque du globe pour qu'aussitôt tous les autres membres soient obligés d'intervenir. Or, on estime que c'est

(1) Discours du sénateur Weldge, du Massachusset, le 28 février 1919.

surtout en Europe que « les foyers de conflit peuvent s'allumer », et alors il est à craindre que les Etats-Unis soient obligés à tout moment de prendre les armes.

Il y a là une exagération. D'après le Pacte de la Société des Nations c'est le Conseil qui organise la garantie. « Il est clair, dit M. de Lapradelle, que, s'il y a une garantie de l'intégrité territoriale à assurer sur le continent américain ce n'est pas aux Etats de l'Europe qu'on s'adressera, mais aux Etats de l'Amérique » (1), et contrairement.

A cette opposition contre le Pacte s'ajoutait l'opposition contre le Président Wilson. Le Pacte devenait l'enjeu de la lutte des partis (2).

On objectait à l'article 10 de se heurter à la doctrine de Monroe. Craignant que le Pacte n'entraîne l'abandon de la doctrine de Monroe, le Sénat demanda d'abord que la doctrine fut mentionnée spécialement, et quand l'article 21 fut adopté, le trouvant insuffisant, il refusa la ratification. Aux yeux de l'Amérique du Nord l'article 1 était trop équivoque pour sauvegarder la doctrine de Monroe.

Pour désarmer l'hostilité du Sénat contre le Pacte, le sénateur Lodge, au cours de la longue délibération, commencée le 15 septembre 1919, proposa l'admission de 14 réserves. La réserve 2 est ainsi conçue :

« Les Etats-Unis n'assument l'obligation de défendre l'intégrité territoriale et l'indépendance politique d'aucun autre pays, ni s'ingérer dans les conflits entre nations — qu'elles soient membres ou non de la Ligue —

(1) *Op. cit.*

(2) Le Sénat américain, dont la compétence en matière diplomatique est toute autre chose que le droit de contrôle reconnu par la Constitution française à la Chambre et au Sénat, lui permet de collaborer effectivement avec le Président à l'activité diplomatique.

en vertu des dispositions de l'article 10, ni d'employer les forces militaires ou navales des Etats-Unis en vertu d'aucun article du traité, dans aucun but sauf le cas particulier dans lequel le Congrès en vertu de la Constitution a le pouvoir exécutif de déclarer la guerre ou d'autoriser l'emploi des forces militaires ou navales des Etats-Unis ».

Le Sénat discuta la question pendant plusieurs mois. Finalement le 19 mars 1920, il décida par 49 voix oui (pour une résolution en faveur de la ratification), contre 35 non, n'atteignant pas ainsi, faute de 7 voix seulement, la majorité requise des deux tiers.

Cette idée de l'opposition américaine à l'article 10 s'est fait sentir à la Première Assemblée de la Société des Nations. C'était la proposition du Canada relative à la suppression de l'article 10. Au lieu de chercher le remède à cette situation dans l'ajustement des risques aux garanties, on le chercha dans les « interprétations » qui arrivent à vider les textes.

§ 2. — Les amendements du Canada.

Dès l'année 1920 l'article 10 ne résista pas aux épreuves qui mirent en relief les charges qu'il comporte. En 1920 deux incidents se produisirent mettant en cause l'article 10. La Perse, après son entrée dans la Société des Nations, fut victime d'une invasion bolchevique. Malgré les dispositions solennelles de l'article 10, elle obtint pour toute aide le conseil de s'entendre directement avec l'envahisseur. C'était la première fois qu'il s'agissait d'appliquer l'article 10, mais le Conseil prit une attitude hésitante.

L'article 10 a été invoqué, pour la seconde fois, par la Pologne, lorsque les armées soviétiques envahirent la

Pologne, et que la Société des Nations resta impassible. Lloyd George fit alors une déclaration très caractéristique, qui expliquait l'abstention de la Société des Nations comme naturelle : « En effet, a-t-il dit, le Conseil ne peut prendre la résolution qu'à l'unanimité. Or, les Puissances représentées au Conseil n'étaient pas unanimes sur l'attitude à prendre. Il était donc tout à fait inutile que le Conseil délibérât ».

L'interprétation de Lloyd George et l'abstention du Conseil démontrent bien que les Etats membres de la Société des Nations répudient l'obligation de garantie (1). Les Etats qui l'avaient signé d'enthousiasme et qui n'y avaient vu que la promesse de garantie, au cas où ils seraient attaqués, n'ont pas tardé à trouver trop lourdes les charges et la responsabilité résultant de l'article 10. L'obligation de cet article, par sa généralité, a beaucoup effrayé.

Le Canada, désireux d'une part d'éluder les responsabilités de l'obligation de la garantie, et d'autre part de voir les Etats-Unis se rallier à la Société des Nations, demande dans ce but, par voie d'amendement, l'élimination de l'article 10 du Pacte.

A la Première Assemblée de la Société des Nations le délégué du Canada, M. Doherty, présenta la proposition suivante : « Que l'article 10 du Pacte de la Société des Nations soit et qu'il est par la présente éliminé ». M. Doherty déclare que dans la Société des Nations, bien que les risques soient inégaux, la même prime d'assurance doit être payée par tous les membres. Le Canada qui n'a aucune raison de redouter une agression sur son territoire, n'a qu'un intérêt extrêmement éloigné à obtenir cette garantie. « Si le jour devait venir où ses

(1) DUPUIS, *Les grands systèmes de politique internationale*, Cours professé à la Dotation Carnegie, 1928-1929.

propres moyens de défense, avec l'appui de l'Empire britannique et l'aide des Etats-Unis, seraient insuffisants pour protéger son territoire, on est vraiment en droit de se demander si le secours des autres nations de la Société pourrait servir à le sauver... Pour l'effet efficace sur ce point, il n'est pas essentiel que toutes les nations de la Société s'en portent garantes... »

Mais comme un grand nombre de nations trouvaient dans l'article 10 la charte de leur liberté et de leur sécurité, la Première Assemblée ne voulait pas toucher au Pacte. C'est pourquoi on s'empressa d'accepter la proposition médiatrice des Pays-Bas, laquelle consistait à instituer une commission spéciale qui serait chargée d'étudier les amendements déposés et d'en faire un rapport l'année suivante.

La proposition canadienne fut envoyée à une Commission des amendements. La Commission, très embarrassée, n'osa se prononcer sur son sort. Elle décida de soumettre la question à l'examen d'une Commission des Juristes (1) avant de porter, elle-même, son jugement.

La Commission des juristes donna à son examen un champ d'étude beaucoup plus vaste et se posa la question de savoir quel sens devait être donné à l'article 10 dans le système du Pacte. La Commission comprend l'article comme applicable dans chaque cas de violation de fait de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique, même quand l'intention finale ne serait pas l'annexion définitive ou la diminution de l'indépendance politique. L'agression extérieure est qualifiée comme un acte de guerre contraire aux obligations des articles 12, 13 et 15 du Pacte.

(1) Une Commission de cinq juristes s'occupait déjà de l'examen de la portée juridique de l'article 18 du Pacte.

Eclairée par ce rapport, la Commission des amendements se trouva en présence de deux solutions possibles : l'adoption d'un amendement au texte, ou une déclaration interprétative de l'article 10 dans sa teneur actuelle. Après avoir discuté les mérites et les inconvénients de deux méthodes, la Commission décida « que l'adoption par l'Assemblée d'une déclaration fixant le sens à attacher à l'article 10 constituerait la procédure la mieux appropriée aux circonstances actuelles » (1).

Cependant le prince Arfa Mirza Riza Khan, délégué perse à la Société des Nations, fit savoir que la Perse rejetterait tous amendements et interprétations de l'article 10 qui doivent avoir pour conséquence d'affaiblir la portée de cet article ». En effet, dit-il, comparez géographiquement et politiquement la position de la Perse et celle du Canada : le Canada est situé au bord de l'Océan Atlantique et fait partie du grand Empire Britannique, tandis que la Perse est située en Asie et entourée d'Etats qui ne font pas partie de la Société des Nations » (2).

La Première Commission proposa alors, et l'Assemblée adopta, le renvoi de la question à l'Assemblée suivante.

A la Troisième Assemblée le Canada revient avec une autre proposition. Après s'être rendu compte qu'il est impossible, dans les circonstances actuelles, d'obtenir l'abrogation de l'article 10, la délégation du Canada retira la proposition de la suppression de l'article 10, mais proposa d'y ajouter deux amendements :

1) d'abord, à la fin de l'article 10 les mots « tenant compte des circonstances politiques et géographiques de chaque Etat ».

(1) Voir la déclaration interprétative, *Actes de la Deuxième Assemblée*, S. pl., p. 694.

(2) Article 10 du Pacte de la Société des Nations, les accords de Locarno et désarmement. Académie diplomatique internationale, janvier-mars, 1932, p. 59.

2) puis, d'ajouter l'alinéa suivant : « L'avis donné par le Conseil en cette circonstance sera considéré comme un point de la plus haute importance qui sera pris en considération par tous les membres de la Société avec le désir extrême de se conformer aux conclusions du Conseil ; mais aucun membre ne sera obligé de commettre un acte de guerre quelconque sans l'autorisation de son Parlement, de sa législature ou tout autre corps représentatif ».

On sentait que le fond et la raison de ces débats étaient de faciliter l'entrée des Etats-Unis dans la Société des Nations, et M. Barthélémy l'a ouvertement exprimé en disant que «... si cet article 10 doit être modifié, il doit être modifié quand les Etats-Unis viendront et d'accord avec les Etats-Unis » (1).

Toutefois le délégué britannique Sir Cecil Hurst propose le renvoi à la Quatrième Assemblée de la proposition canadienne. Entre la Troisième et la Quatrième Assemblées cette proposition fit l'objet d'un examen des gouvernements. Vingt cinq Etats envoyèrent leur réponse. La même diversité d'opinions n'existait sur les deux amendements canadiens que sur l'interprétation générale de l'article 10.

A la Quatrième Assemblée le Canada ne présente plus sa proposition comme un amendement à l'article 10, mais exprime le vœu de la voir insérée dans une formule interprétative de l'article 10.

Le texte définitif de la résolution est adopté par la Commission le 19 septembre 1923 :

« L'Assemblée, désirant préciser la portée des obligations inscrites dans l'article 10 du Pacte, en ce qui con-

(1) *Actes de la Troisième Assemblée*, S. pl., p. 214.

cerne les points soulevés par la délégation du Canada, adopte la résolution suivante :

« Il est conforme à l'esprit de l'article 10 que, dans le cas où le Conseil estimerait recommander l'application des mesures militaires, comme suite à une agression, à un danger ou à une menace d'agression, il aura à tenir compte notamment de la situation géographique et des conditions spéciales de chaque Etat.

« Il appartient aux pouvoirs constitutionnels de chaque Etat membre de juger en ce qui concerne l'obligation de maintenir l'indépendance et l'intégrité du territoire des Membres, dans quelle mesure le dit Membre est tenu d'assurer l'exécution de cette obligation par l'emploi de ses forces militaires.

« Toutefois la recommandation donnée par le Conseil sera considérée comme de la plus haute importance et sera prise en considération par tous les Membres de la Société avec le désir d'exécuter de bonne foi leurs engagements ».

L'article 10 dit qu'il y a obligation de secourir la victime d'une agression ; la résolution dit qu'il appartient aux pouvoirs constitutionnels de chacun des Membres de rechercher dans quelle mesure ils sont tenus d'assurer l'exécution de cette obligation. Deux interprétations s'imposent : ou reconnaître que l'article 10 entraîne les Membres jusqu'aux dernières conséquences de la décision du Conseil, ou bien laisser l'application de cet article aux pouvoirs constitutionnels de chaque membre, et subordonner à ceux-ci les prescriptions du Pacte.

Cet amendement ne fut pas adopté car il n'y eut pas l'unanimité : 25 Etats seulement se prononcèrent pour l'adoption de la résolution, les autres ou étaient absents ou s'abstinrent. La Perse, seule, vota contre.

SECTION III.

TENTATIVES DIVERSES EN VUE DE REMÉDIER AUX INSUFFISANCES DE L'EFFICACITÉ DES GARANTIES DU PACTE.

Plusieurs Etats, en entrant dans la Société des Nations, ont eu en vue surtout la garantie de l'intégrité territoriale consacrée par l'article 10 du Pacte (1). L'article 10 du Pacte suffirait à lui seul si les membres de la Société des Nations voulaient honnêtement l'observer. Dès le début certains Etats ne montrèrent aucune confiance en ce texte.

D'autres, tout au contraire, regardent le principe posé par cet article comme la clef de voûte de tout le système de la Société des Nations. Ils cherchent quelles conditions seraient à remplir pour que la mise en œuvre de l'assistance fût immédiate, afin que la garantie pût se réaliser plus rapidement par des mesures plus efficaces. Ce mouvement positif, qui se propage d'Assemblée à Assemblée, tend à donner un caractère efficace à l'article 10 en faisant passer des traités spéciaux d'assistance mutuelle.

Il faut donc concilier ces deux tendances. Il faut chercher la solution dans un compromis entre deux points de vue : le point de vue de ceux qui sont réellement en sécurité chez eux et celui de ceux, moins heureusement placés, qui vivent tous les jours en présence du danger.

(1)V. Déclarations faites à propos de la proposition du Canada de la suppression de l'article 10.

La Société des Nations ne dispose pas de force de police propre, et alors les sanctions doivent se réaliser par l'entr'aide des signataires du Pacte, par l'assistance mutuelle. Pourtant avant que les Etats membres puissent prendre contre l'Etat en rupture du Pacte les sanctions prévues, le Conseil devra déterminer, par une décision unanime, quelle est la partie coupable, afin de pouvoir recommander aux Etats les effectifs militaires pour contribuer aux sanctions. Il est fort excessif de croire que les Nations dont les intérêts directs ne sont pas en jeu vont s'empressez d'envoyer des effectifs militaires, navals et aériens pour le simple désir de faire respecter le Pacte (1).

Les tentatives faites pour mettre sur pied un pacte universel de garantie mutuelle, avec des obligations militaires nettement définies, n'ont abouti à aucun résultat. On ne peut pratiquement demander à un Etat qui n'a aucun intérêt propre dans une région lointaine où une agression s'est produite, de mettre ses forces militaires à la disposition de la Société afin d'en assurer la répression (2).

Le projet du gouvernement suisse est le seul parmi les projets officiels qui, après avoir proclamé le principe de garantie d'inviolabilité des possessions territoriales, contient l'idée d'ententes particulières, pour se prémunir contre les attaques injustifiées. L'article 7 du projet est ainsi conçu : « Les Etats de la Ligue se garantissent mutuellement leurs bons offices. Ils se réservent le droit de s'assurer l'aide des autres Etats membres de la Ligue des Nations, ou de *certaines d'entre eux*, pour résister aux attaques contraires au droit ».

(1) DOTREMONT, *L'arbitrage international et le Conseil de la Société des Nations*, p. 215.

(2) ADATCI et VISSCHER, *op. cit.*, p. 16.

Dès le début quelques-uns ne voyaient en la Société des Nations qu'une des formes de la garantie. Ils admettaient parfaitement qu'en dehors de la garantie assurée par la Société des Nations, il devait y avoir tout un système de garantie. Ils considèrent qu'on ne peut pas se contenter des garanties qui en fin de compte restent à la discrétion des Etats particuliers. Ce qu'il convient de créer, ce sont des garanties spéciales poursuivant le même but : prévenir les agressions, et en faciliter l'exécution sous forme d'une aide immédiate dans le cas d'une agression brusque. Le but de ces obligations ne contredit en rien le but du Pacte, mais vient renforcer la promesse générale faite par les membres en vue de s'assurer réciproquement contre toute atteinte portée à leur intégrité et leur sécurité.

La grande difficulté d'application de l'article 10 du Pacte réside justement dans le fait d'avoir condamné toute agression extérieure, sans en fixer le critère permettant de décider quand on se trouvera en présence de l'éventualité envisagée. En vertu de l'article 10 chaque gouvernement apprécie souverainement si un membre de la Société est victime d'une agression extérieure, et, en conséquence, intervient ou n'intervient pas, laissant seulement au Conseil le soin de coordonner les efforts dispersés.

Cependant les sanctions militaires ne sont réellement efficaces que si elles sont immédiates. Elles perdent en efficacité tout ce qu'elles perdent en célérité. Le secours apporté à un Etat victime d'une agression, pour être efficace doit être prompt. Il ne doit être subordonné à aucune formalité de procédure préalable. La garantie devrait théoriquement jouer instantanément avec une efficacité susceptible de décourager toute velléité d'agression.

L'insuffisance des moyens dont dispose la Société des Nations, l'absence d'une aide immédiate et l'incertitude quant à l'attitude que prendra le Conseil, aussi bien que la longueur de ses délibérations, tout cela a amené les Etats menacés à chercher ailleurs la garantie de leur intégrité et de leur indépendance. Si un Etat vient à être attaqué, il voudrait avoir la certitude de recevoir l'assistance, et savoir les conditions dans lesquelles cette assistance se présenterait, de même qu'il voudrait prévoir la valeur et la nature de l'assistance qu'il aurait à fournir. Ainsi on a cherché à organiser les assistances plus ou moins appropriées suivant leur nature et le besoin d'urgence.



Les années qui ont suivi la naissance de la Société des Nations ont vu apparaître plusieurs traités ayant pour but de renforcer la sécurité, puisque l'article 10, malgré sa haute valeur d'une garantie juridique formelle, était considéré comme ne créant pas une sécurité satisfaisante.

**§ 1. — Le Traité d'assistance militaire
Franco-Anglo-Américain.**

Au moment même de l'insertion dans le Pacte d'une stipulation formelle en vue de garantir contre toute agression extérieure territoriale et l'indépendance politique des Etats membres, les hommes politiques avaient reconnu qu'on ne pouvait pas laisser le présent sans protection contre un retour éventuel de l'esprit d'agression et de conquête.

Les représentants de l'Angleterre et des Etats-Unis s'opposèrent catégoriquement à l'adoption des moyens par lesquels le gouvernement français entendait protéger

son pays. Pourtant la Grande-Bretagne sentait que sa propre sécurité dépendait de celle de la France. Reconnaisant que la France se trouve dans une situation particulière, et que ses frontières présentent « les frontières de la liberté », la Grande-Bretagne et les Etats-Unis acceptent de lui garantir ses frontières. C'était la base de la convention d'assistance militaire du 28 juin 1919.

Ainsi les Etats-Unis et la Grande-Bretagne consentent à lui venir immédiatement en aide dans les cas où les dispositions des articles 42, 43 et 44 du Traité de Versailles n'assurent pas immédiatement à la France la sécurité contre tout acte non provoqué d'agression, dirigé contre elle par l'Allemagne (article 1). Deux conditions sont donc nécessaires pour que le *casus foederis* puisse être invoqué. D'abord, que les garanties résultant des articles 42, 43 et 44 du Traité de Versailles « n'assurent pas immédiatement à la France la sécurité et la protection appropriée ». Ensuite, que l'acte d'agression n'ait pas été provoqué par la France. Cependant la Grande-Bretagne et les Etats-Unis sont juges suprêmes de dire si les conditions en question sont remplies. Ils apprécient librement s'il y a *casus foederis* ou non.

Il faut souligner la liaison étroite avec le Pacte de la Société des Nations, puisque cette garantie de la sécurité française fut conçue comme une application spéciale de la garantie générale contenue dans l'article 10 du Pacte, constituant une garantie supplémentaire à caractère temporaire, devant cesser d'exister le jour où les garanties générales stipulées dans le Pacte de la Société des Nations seraient de nature à donner une sécurité satisfaisante. L'article 3 du Traité est ainsi conçu : « Le présent Traité devra être soumis au Conseil de la Société des Nations... ; il restera en vigueur jusqu'à ce que sur la demande d'une des Parties audit Traité, le Conseil,

décidant, s'il y a lieu, à la majorité, convienne que la Société, elle-même, assure une protection suffisante ».

On connaît bien l'échec du Traité. L'article 2 subordonnait la validité de chaque traité à la ratification de l'autre. Le Sénat américain refusa de ratifier le Traité de Versailles et laissa tomber le Traité de garantie dans l'oubli.

§ 2. — La Conférence de Cannes.

De même les tentatives faites à Cannes en 1922 vers la conclusion des conventions spéciales pour la garantie mutuelle de l'intégrité territoriale sont restées sans suite.

En 1921 la crise économique exigeait une solution rapide, et pour y remédier le gouvernement anglais envisagea la convocation d'une conférence dont le but principal serait l'élaboration d'un plan pour la reconstitution économique de l'Europe. Pour assurer la collaboration du gouvernement français, le gouvernement anglais, à cette époque, était prêt à conclure avec la France un traité d'assistance militaire. La situation était favorable à la conclusion d'une entente franco-anglaise. Les discussions eurent lieu à Cannes en 1922.

Pour renforcer la garantie de l'article 10, et afin de sauvegarder leur sûreté respective, les puissances, réunies en Conférence, prirent la résolution commune suivante : « Tous les pays doivent prendre en commun l'engagement de s'abstenir de toute agression à l'égard de leurs voisins ». Cette idée de sûreté les autorise à conclure entre eux des conventions spéciales pour se garantir mutuellement leur intégrité territoriale.

Les représentants de la France estimaient que la sécurité de la France est liée à la sécurité des voisins orientaux de l'Allemagne. Cependant le gouvernement anglais

ne voulait pas engager son pays au delà du Rhin, les intérêts britanniques étant engagés seulement dans l'Occident. Ainsi le gouvernement anglais soumit à la France un projet de traité d'assistance militaire, semblable à celui de 1919 (1). A la différence du traité de 1919, pour que le *casus foederis* puisse être invoqué, la Grande-Bretagne n'a pas à se prononcer sur le point de savoir si les articles 42, 43 et 44 du Traité de Versailles sont en mesure d'assurer à la France la protection appropriée. Le projet limite le *casus foederis* seulement à une agression directe « contre le territoire de la France ». Le projet n'émet aucune mention sur les rapports de l'Allemagne avec ses voisins de l'Est. En ce qui concerne la prestation à fournir par l'Angleterre en cas d'acte d'agression non provoqué, le projet de Cannes engage la Grande-Bretagne à se ranger aux côtés de la France avec « ses forces militaires, navales et aériennes » (article 1). Mais il ne prévoit pas le minimum de prestations à fournir.

Cependant quand tout paraissait prêt, et que le pacte franco-britannique allait être signé, le Président Briand fut rappelé de Cannes pour remettre sa démission.

L'arrivée de M. Poincaré marque une nouvelle politique. Il reprend l'idée d'une entente anglo-française mais sur une base plus large, en introduisant quelques modifications dans le texte. Cependant ces modifications furent considérées comme inacceptables, et interprétées en Angleterre comme une réponse défavorable à l'offre anglaise, et le gouvernement s'abstint de donner une réponse concrète au gouvernement français.

(1) Voir le texte du projet de traité dans la Revue générale, 1926, p. 5.



Tandis que dans l'Europe occidentale les tentatives pour renforcer la sécurité territoriale et politique n'ont connu que des échecs, en Europe centrale une tentative, conçue dans le même but, a vu jour. C'est la Petite Entente. Cette entente est conçue sur la base régionale.

§ 3. — La Petite Entente.

La crainte d'un danger menaçant l'intégrité territoriale et l'indépendance politique a suscité dans la partie orientale de l'Europe la formation d'une combinaison politique, appelée la Petite Entente. La Petite Entente est née du besoin de créer une solidarité politique entre les Etats successeurs de l'Autriche-Hongrie, pour le maintien des traités de paix et la défense du *statu quo* territorial issu de ces traités (1). Ses principales raisons d'être se trouvent dans le manque de sécurité de la situation en Europe centrale.

L'idée d'une entente, telle qu'elle est aujourd'hui, « pour assurer une protection mutuelle », ne date que du commencement de la guerre. Au lendemain de la guerre, dès que le nouvel aspect de l'Europe centrale fut créé, la question s'est posée de savoir si cette nouvelle carte de l'Europe centrale, établie d'après le principe des nationalités, n'allait pas contre les nécessités politiques et économiques de la vie moderne. On s'est demandé si les nouveaux Etats, issus de la guerre, pouvaient vivre à eux seuls. Mais le sentiment de la solidarité et surtout les intérêts immédiats de sécurité pressèrent les choses.

La Petite Entente se forma par trois étapes successives,

(1) AUGUSTE GAUVAIN, *Petite Entente*, *Journal des Débats*, 11 septembre 1920.

dont le point de départ fut le traité d'alliance entre la Tchécoslovaquie et la Yougoslavie, signé à Belgrade le 14 août 1920, en vue « de maintenir la paix acquise au prix de tant de sacrifices et prévue par le Pacte de la Société des Nations, ainsi que l'ordre établi par le traité conclu à Trianon le 14 juin 1920... » La convention ne fait aucune allusion à l'article 21 du Pacte de la Société des Nations (1).

Le traité tchéco-yougoslave fut complété par la convention d'alliance tchéco-roumaine, signée à Bucarest le 23 avril 1921, et qui est identique au traité d'alliance tchéco-yougoslave. Ce n'est qu'un mois plus tard que le dernier chaînon fut forgé : la convention défensive roumano-yougoslave, conclue à Belgrade le 7 juin 1921. Le texte est pareil à celui des deux précédents, avec quelques modifications concernant la Bulgarie et le traité de Neuilly.

De ces traités de garantie il ressort que le but poursuivi était de donner à ces pays la plus grande sécurité possible dans le cadre de la Société des Nations. Il n'existe pas de programme écrit de la Petite Entente, mais son but apparaît comme purement défensif : maintenir la paix et sauvegarder l'ordre en Europe centrale et orientale selon l'esprit de la Société des Nations et les traités de paix.

La légitimité de la Petite Entente, au point de vue du Pacte, a été très discutée comme constituant une convention qui porte sur la totalité de la politique de ces

(1) L'article 1^{er} stipule qu' « en cas d'attaque non provoquée de la part de la Hongrie contre l'une des Hautes parties contractantes, l'autre partie s'engage à concourir à la défense de la partie non attaquée de la façon déterminée par l'engagement prévu dans l'article 2 de la présente convention ».

Le deuxième article laisse aux autorités compétentes le soin de fixer d'un commun accord « les dispositions nécessaires pour l'exécution de la présente convention ».

Etats. Une autre objection qu'on lui a faite, c'est d'être dirigée contre des Etats particuliers, et dès lors d'être contraire au Pacte qui ne vise que les ententes régionales ayant pour but d'assurer le maintien de la paix, et qui, dès lors, ne doivent être dirigées contre personne (1).

La politique de la Petite Entente déterminée par les nécessités pratiques était, avant tout, la défense mutuelle contre le danger émanant de la Hongrie (2). Cependant elle n'a aucune visée impérialiste. Cette entente de caractère purement défensif ne prévoit l'intervention militaire qu'en cas d'attaque non provoquée (art. 1^{er}). On en trouve l'affirmation dans la déclaration de la Petite Entente de juin 1928 : « Après avoir pris en considération toutes les tentatives d'ébranler l'édifice de la paix et le *statu quo* international, les trois pays de la Petite Entente, conscients de la grande mission qui leur incombe en Europe de conserver et de consolider en toutes circonstances, malgré tous les efforts contraires, la paix dans leurs régions respectives, ont décidé de continuer inébranlablement, avec calme et dignité, leur politique commune poursuivie depuis dix ans, et sont prêts à s'opposer avec la dernière énergie et avec tous les moyens appropriés et opportuns à toutes tentatives de changement du *statu quo* territorial établi par le traité de Trianon » (3).

La Petite Entente a évolué sans cesse. Ainsi en 1931 M. Benès a l'occasion de dire : « ... J'ai souligné et prouvé que la Petite Entente n'a été, n'est et ne veut être dirigée ni économiquement ni politiquement contre l'Allemagne ou contre quiconque. Elle a une mission bien plus importante, elle est et a été simplement... une

(1) GIDEL, *Droit constitutionnel comparé*, cours professé à la Faculté de Droit, doctorat, année 1929-1930, p. 171.

(2) BENÈS, *La Petite Entente*, Esprit International, juillet 1927.

(3) *Le Temps* du 26 juin 1928.

sauvegarde de la paix et de l'organisation de l'Europe centrale » (1).

Dans la pensée de ses créateurs la Petite Entente devrait devenir un bloc solide ayant pour but principal la garantie de l'intégrité et de la sécurité de tous les Etats participants contre toutes les attaques et tous les dangers extérieurs, afin de protéger contre toute modification violente le nouveau statut européen établi par les traités de paix (2). Ainsi la Petite Entente apparaît comme un système des intérêts directs réalisant une coordination politique par une série d'accords d'assurance mutuelle pour le maintien de l'intégrité territoriale et des traités de paix. Les trois traités passés deux à deux, qui sont à la base de la Petite Entente, sont essentiellement défensifs et conclus expressément comme devant s'intégrer dans le système du Pacte et renforcer, entre les Etats signataires, la garantie de l'article 10 (3). La Petite Entente devient alors un pacte d'assurance mutuelle, rentrant dans le cadre du Pacte général de la Société des Nations, contre toute tentative d'infraction au *statu quo* politique et territorial de l'Europe centrale. Comme le disait M. Benès en 1921 : « Nous n'avons nulle intention de nous lancer dans les aventures extérieures, mais, notre consolidation intérieure étant acquise, notre désir est de profiter de cette circonstance de collaborer... au rétablissement définitif de la paix générale » (4).

Mais on sent le besoin d'élargir la politique de la Petite Entente en créant une collaboration nécessaire

(1) *L'accord austro-allemand*. Exposé du ministre des Affaires Etrangères devant les Commissions de la Chambre et du Sénat, fait le 23 avril 1931.

(2) BENÈS, *La Petite Entente et la reconstruction de l'Europe centrale*, Europe Nouvelle, 19 septembre 1920.

(3) SCILLE, *Revue des Balkans*, août 1927.

(4) Déclaration faite le 15 mars 1921 au correspondant du Journal des Débats à Belgrade.

avec les autres voisins. Cette collaboration est considérée comme un problème de consolidation de l'Europe centrale. Il existe une possibilité de rapprochement de la Pologne vers la Petite Entente. Une alliance conclue entre la Pologne et la Roumanie en présente le commencement (1). Le deuxième chaînon qui se forgeait entre la Pologne et la Petite Entente était le traité de garantie avec la Tchécoslovaquie, conclu le 23 avril 1925, prévoyant la garantie mutuelle de leur indépendance politique et de leur intégrité territoriale. Ce traité de garantie n'a pour but que le maintien de la paix ayant pour base les traités sur lesquels repose le statut territorial et politique des deux Etats. Le traité stipule qu'il « pourrait entraîner non seulement les signataires, mais « encore tous les voisins à conclure des pareils accords « garantissant la paix » (2).

Pour ce qui est de son extension dans les Balkans, une fois l'entente balkanique constituée, une collaboration identique pourrait s'amorcer par l'intermédiaire de la Yougoslavie (3). La collaboration entre ces deux ententes n'impliquerait aucunement la formation d'un seul groupement d'Etats. Ce n'est que dans leur action qu'elles pourraient prendre une certaine uniformité de conduite pour les questions qui toucheraient directement à la sécurité de tous ces Etats. Le bloc balkanique,

(1) L'article 1^{er} de cette alliance stipule que « la Roumanie et la Pologne s'engagent à respecter d'une manière réciproque, et à maintenir contre toute agression extérieure l'intégrité territoriale et l'indépendance politique des deux Etats ».

Les articles 2 et 3 prévoient que les Hautes Parties contractantes s'engagent à se prêter immédiatement aide et assistance au cas où l'une d'elles serait attaquée par une tierce puissance, sans l'avoir provoquée.

(2) *Le Temps* du 2 avril 1926.

(3) Dès l'année 1925 une proposition du Pacte balkanique de garantie mutuelle et d'arbitrage obligatoire a été émise par M. Rendis, alors Ministre des Affaires Etrangères de Grèce. Le Pacte n'avait qu'un caractère local. Ce serait un accord régional de garantie mutuelle tenant compte de la situation particulière de cette péninsule. Mais la proposition Rendis, étant jugée prématurée n'eut pas grand succès. Voir *Le Temps* du 20 juillet 1925.

conçu comme un groupement des pays balkaniques dans le cadre même de la Petite Entente, comme branche méridionale, s'établirait sur une large base en s'appuyant sur elle pour tout ce qui concerne la sécurité commune. Ainsi la Yougoslavie constituant un trait d'union entre l'Europe centrale et les Balkans, l'entente balkanique ne serait qu'un complément de la Petite Entente en ce qui concerne la garantie territoriale et politique. Les deux groupements marcheraient d'accord pour assurer la sécurité en Europe centrale et en Europe du sud-est, et mieux servir la cause générale de la paix.



Ces tentatives, le Traité d'assistance militaire franco-anglo-américain de 1919, où la garantie anglo-américaine était sollicitée et obtenue — en principe —, les tentatives faites en 1922, et la formation de la Petite Entente, prouvent combien les règles relatives à la garantie mutuelle de l'indépendance politique et de l'intégrité territoriale, renfermée dans le Pacte, étaient considérées comme précaires.

Après cette phase de la discussion du problème de la sécurité entre deux ou plusieurs Etats, seuls, sans aucune participation des autres puissances, on s'est retourné vers les garanties générales comme moyen d'assurer la sécurité à tous les Etats européens. Du moment qu'on se mettait à envisager la sécurité, non dans ses aspects concrets, immédiats et limités, mais d'un point de vue nettement mondial, on revient à l'article 10 du Pacte.

Mais après l'échec des travaux de la Société des Nations en vue d'une solution générale du problème de la sécurité — le projet de Traité d'assistance mutuelle et le Protocole de Genève (1) — les puissances européen-

(1) Voir Chapitre IV, section III.

nes retournent à la recherche d'une solution régionale, surtout pour les pays voisins de l'Allemagne.

§ 4. — Les accords de Locarno.

Après l'échec de la proposition allemande de 1922 concernant l'engagement « de ne pas faire la guerre pendant une génération, soit trente ans », le gouvernement allemand, sur l'initiative de la Grande-Bretagne, croit-on, envoya en 1925 un mémorandum à Paris, en proposant un Pacte entre les puissances intéressées sur le Rhin, qui s'obligeraient mutuellement, sur le *statu quo* rhénan, à ne pas recourir à la guerre.

La Grande-Bretagne sentait qu'il fallait donner des garanties à la France. Mais comme la politique britannique, au sein de la Société des Nations, tendait à priver d'effet l'article 10, la nécessité apparaissait de chercher une combinaison de garanties particulières, non plus de garanties s'appliquant à l'ensemble, mais des garanties locales, qui s'appliqueraient au statut déterminé d'une région déterminée. La Grande-Bretagne s'est rendu compte que dans l'Europe nouvelle, issue de la guerre, sa frontière est non sur la mer, mais sur le Rhin. C'est pourquoi la Grande-Bretagne est prête à garantir le *statu quo* dans cette région seulement.

Pourtant le « projet de réponse au mémorandum allemand », rédigé par le gouvernement français et communiqué à M. Austin Chamberlain, contenait la thèse suivante : la sécurité ne saurait être assurée d'une manière efficace que si les accords envisagés dans le mémorandum allemand forment un ensemble indivisible. Toutes les puissances intéressées au Rhin, y compris la Pologne et la Tchécoslovaquie, devraient être protégées par

les mêmes garanties, puisque la sécurité de la Pologne et de la Tchécoslovaquie constitue un élément de la sécurité française.

Après avoir provoqué quelques explications relatives à certaines phrases inscrites dans le projet de réponse française, le gouvernement britannique répondit que « le gouvernement de Sa Majesté n'est pas disposé à assurer où que ce soit ailleurs, des obligations nouvelles s'ajoutant à celles qui lui incombent déjà en tant que signataire du Pacte de la Société des Nations et des traités de paix... »

Sur ces bases un comité de juristes se réunit pour élaborer un projet de pacte rhénan. Une conférence des ministres des Affaires Etrangères de France, de Grande-Bretagne, d'Allemagne, d'Italie, de Belgique, de Pologne et de Tchécoslovaquie se réunit le 5 octobre à Locarno, où on signa les célèbres accords de Locarno.

Le texte capital, appelé Pacte rhénan, est inscrit sous la rubrique :

Annexe A : « Traité de garantie mutuelle entre l'Allemagne, la Belgique, la France, la Grande-Bretagne et l'Italie ».

Il existe sous des annexes B, C, D et E une série de conventions d'arbitrage :

Annexe B : entre l'Allemagne et la Belgique ;

Annexe C : entre l'Allemagne et la France ;

Annexe D : entre l'Allemagne et la Pologne ;

Annexe E : entre l'Allemagne et la Tchécoslovaquie.

Le Pacte rhénan est un genre spécial de traité de garantie territoriale. Son objet est défini par l'article 1^{er} : « Les Hautes Parties contractantes garantissent individuellement et collectivement, ainsi qu'il est stipulé dans les articles ci-après, le maintien du *statu quo* territorial résultant des frontières entre l'Allemagne et la

Belgique, et entre l'Allemagne et la France, et inviolabilité des dites frontières, telles qu'elles sont fixées par ou en exécution du Traité de Paix signé à Versailles le 28 juin 1919, ainsi que l'observation des dispositions des article 42 et 43 du dit Traité concernant la zone démilitarisée ».

Le premier engagement, de maintenir le *statu quo* résultant des frontières entre l'Allemagne et la Belgique et l'Allemagne et la France, ainsi que l'inviolabilité des dites frontières, est modelé sur l'article 10 du Pacte de la Société des Nations. Toutefois les différences existent :

a) tandis que l'article 1^{er} du Pacte rhénan est limité à la région rhénane, l'article 10 du Pacte de la Société des Nations est général ;

b) tandis que l'article 1^{er} du Pacte rhénan n'assure aux puissances directement intéressées que l'intégrité d'une partie seulement de leurs territoires : la frontière germano-belge et germano-française, l'article 10 du Pacte de la Société des Nations assure à chaque Etat membre l'intégrité de son territoire ;

c) Le Pacte rhénan va plus loin que l'article 10 du Pacte de la Société des Nations. Tandis que la garantie de l'intégrité territoriale de l'article 10 ne joue que contre une « agression extérieure », dans le Pacte rhénan l'engagement de maintenir le *statu quo* n'est pas limité au seul cas d'une agression extérieure ;

d) ce qui est le plus caractéristique, c'est que l'article 1^{er} du Pacte rhénan à côté du principe de l'intégrité territoriale, proclame aussi l'inviolabilité de territoire des Etats mentionnés. Or, la garantie de l'inviolabilité est plus ample que la garantie de l'intégrité. Ici la violation des frontières constitue en elle-même le *casus*

foederis, sans rechercher les intentions de l'Etat coupable (1).

D'autre part cet article 1^{er} du Pacte rhénan donne une garantie moindre que l'article 10 du Pacte de la Société des Nations, parce qu'il ne parle pas de l'indépendance **politique**.

L'article 2 stipule que « l'Allemagne et la Belgique et de même que l'Allemagne et la France s'engagent réciproquement à ne se livrer de part et d'autre à aucune attaque ou invasion, et à ne recourir de part et d'autre en aucun cas à la guerre » (2). C'est seulement ici qu'on se rapproche des termes de l'article 10 du Pacte de la Société des Nations puisque cet engagement prend un certain caractère de généralité (3).

L'article 4 organise la mise en jeu de la garantie des Etats signataires. Le paragraphe 3 est ainsi conçu : « En cas de violation flagrante de l'article 2 du présent traité ou de contravention aux articles 42 ou 43 du Traité de Versailles, par une des Hautes Parties contractantes, chacune des autres puissances contractantes s'engage, dès à présent, à prêter immédiatement son assistance à la partie contre laquelle une telle violation ou contravention aura été dirigée, dès que la dite puissance aura pu se rendre compte que cette violation constitue un acte non provoqué d'agression et que... une action immédiate est nécessaire. Néanmoins le Conseil de la Société des Nations saisi de la question... fera connaître le résultat de ses constatations. Les Hautes Parties contractantes s'engagent, en pareil cas, à agir en conformité avec les

(1) V. RAAFAAT, *Le problème de la sécurité internationale*, pp. 458 et suiv. ; GONSIOROWSKI, *La Société des Nations et le problème de la paix*, t. II, pp. 493-494.

(2) L'alinéa 2 de l'article 2 comprend toutefois trois exceptions à cette stipulation.

(3) A. DE LAPRADELLE, *op. cit.*

recommandations du Conseil qui aurait recueilli l'unanimité des voix à l'exclusion des voix des représentants des parties engagées dans les hostilités ».

Ainsi la subordination du déclenchement de la garantie à une décision préalable et unanime du Conseil n'est stipulée que dans le cas d'une violation ou contravention non flagrante. Cependant en cas de violation ou de contravention flagrante de l'article 2 du Pacte rhénan, ou des articles 42 et 43 du Traité de Versailles, chacune des Puissances signataires est obligée de prêter immédiatement son assistance. Chacune des puissances signataires est juge du *casus garantiae*.

La violation du *statu quo* rhénan, garanti par l'article 1^{er} du Pacte rhénan, peut être commise uniquement par les Etats limitrophes. Mais la question se pose de savoir si les puissances non signataires ont le droit d'intervenir en cas de violation de l'ordre garanti par le Pacte rhénan. Le Pacte rhénan est basé sur le respect absolu du Traité de Versailles, et alors il nous paraît logique que les non signataires du Pacte rhénan, mais membres de la Société des Nations et signataires du Traité de Versailles, aient le droit d'intervenir en application de l'article 10 du Pacte de la Société des Nations ou de l'article 44 du Traité de Versailles (1).

L'entrée en vigueur du Pacte rhénan fut soumise à la condition qu'il fût ratifié par tous les signataires et que l'Allemagne devînt membre de la Société des Nations. Dès la ratification des accords de Locarno par toutes les puissances signataires, et après l'entrée de l'Allemagne dans la Société des Nations, en 1926, le Pacte rhénan entra en vigueur.

D'après l'art. 8 du Pacte rhénan le Conseil, statuant à la majorité des deux tiers, pourra, sur la demande d'un

(1) V. KULSKI, *op. cit.*, p. 260.

des signataires, abroger le Pacte rhénan, mais seulement après avoir constaté que la Société des Nations assure une solution meilleure du problème de la sécurité dans la région du Rhin.

Le système des accords de Locarno ne comporte pas une garantie bien efficace. Le jugement du Conseil sur le *casus garantiae* s'impose aux puissances signataires. Tout d'abord cela semble parer à la faiblesse de l'article 10, en ce qui concerne la liberté pour les membres d'apprécier séparément l'existence et les conséquences de l'agression. Cependant avec l'exigence de l'unanimité obligatoire, dans le cas où cette unanimité au sein du Conseil n'est pas obtenue pour déterminer l'agresseur, le jeu automatique de la garantie n'a pas lieu. D'autre part, comme il appartient au Conseil de la Société des Nations de juger le *casus garantiae*, les délibérations du Conseil comportent une certaine lenteur.

Si l'unanimité est acquise sans trop de lenteur, l'obligation de garantie devient immédiatement exécutoire et les Etats garants doivent venir en aide à l'Etat attaqué. Cependant ils gardent toujours le droit absolu d'apprécier en toute indépendance les mesures qu'ils jugeront opportunes, car le Pacte rhénan ne prévoit aucun plan militaire d'assistance mutuelle. Faute d'unanimité les puissances signataires devraient apprécier souverainement le *casus garantiae*.

Les traités de Locarno ont été l'aboutissement d'une expérience de six années, qui révèle dans le sein de la Société des Nations une tendance à la précision et à la réciprocité des engagements particuliers, et à une entente directe comme le seul moyen de sécurité (1). Ils avaient pour but de créer un certain état de sécurité

(1) FABRE-LUCE, *Locarno sans rêves*, p. 236.

dans l'Europe occidentale. C'est une localisation de garantie.

C'est un texte de valeur morale beaucoup plus que de portée strictement juridique. Les accords de Locarno souffrent de certaines lacunes. Une lacune se présente par l'inexistence de plans préparés à l'avance pour appuyer financièrement, économiquement et militairement les nations attaquées, de manière à enrayer dès le début les progrès de l'agresseur. Un autre défaut qui rend plus ou moins efficace le système locarnien, provient de l'inégalité entre les puissances signataires, ce qui entraîne une autre inégalité : celle du régime de garantie.

Les signataires du Pacte rhénan se divisent en deux groupes. D'une part les puissances garanties : l'Allemagne, la Belgique et la France, et d'autre part les puissances garantes : la Grande-Bretagne et l'Italie. Le défaut de ce système réside principalement dans le fait que les Etats garants ne s'engagent pas à ne pas recourir à la guerre, comme les membres garantis. D'autre part les puissances garantes ont une position favorable qui peut leur permettre d'exercer une certaine influence plutôt comme protecteur que comme coopérateur (1). D'ailleurs bien que l'action de ces deux signataires soit subordonnée à l'intervention du Conseil, ils peuvent par leur volonté, étant parties délibérantes dans le Conseil, se délier de l'obligation prise. Ainsi la garantie devient une garantie facultative.

On ne peut pas dire que les accords de Locarno ont connu des imitations. Les répercussions immédiates des accords de Locarno étaient modestes. Malgré le développement des sentiments pacifiques en Europe, l'accord réalisé devançait l'attente de l'opinion publique.

(1) MILENKOVITCH, *Le problème de la sécurité européenne d'après les accords de Locarno*, p. 192.

CHAPITRE IV

Universalité des garanties du Pacte et Conception régionale par rapport à l'article 10

SECTION I.

REPROCHE

A L'UNIVERSALITÉ DES GARANTIES DU PACTE.

La Société des Nations tend à l'universalité. Au moment de la rédaction du Pacte cette universalité fut considérée comme un idéal. L'idée de la solidarité des peuples exige une garantie générale, c'est-à-dire que tous les membres se garantissent mutuellement l'intégrité territoriale et indépendance politique. L'expression de cette idée est contenue dans l'article 10 du Pacte.

Les dispositions de l'article 10 sont justes. Mais on a manifesté la crainte que les dispositions de l'article 10, comme toutes dispositions trop absolues, risquent de ne pas être observées dans la pratique. L'absence dans le Pacte de toute obligation militaire définie peut rendre le fonctionnement du Conseil, tel qu'il est prévu par l'article 10, insuffisant aux membres exposés à des risques particuliers d'agression. Il est douteux que le premier envahisseur, menaçant un territoire quelconque, grouperait immédiatement contre lui tous les Etats réunis dans la Société des Nations.

On s'est rendu compte que c'est dans le caractère même de l'universalité du Pacte que réside la plus grande difficulté de sa réalisation. Tous les Etats du monde doivent-ils intervenir alors qu'une action de certains membres est suffisante pour assurer le respect de l'article 10 du Pacte ? Une garantie territoriale limitée entre certains pays ou certaines régions ne suffit-elle pas ? Il faut distinguer deux questions bien différentes : l'existence de la garantie et son exécution. La garantie de l'article 10 est universelle. Cependant si la garantie

est universelle, son exécution ne l'est pas forcément. Avec une garantie universelle il n'est pas nécessaire que, dans chaque cas, tous les garants interviennent : ils doivent intervenir selon que le besoin s'en fait sentir (1).

Dans l'état actuel des choses l'assistance mutuelle se présente comme une promesse très lointaine. C'est exactement ce qu'on reproche aux solutions générales, qui peuvent comporter plus de charges que de profits, étant la source d'obligations permanentes d'assistance mutuelle, qui ne serait invoquée que par ceux qui sont appelés à en bénéficier.

On a très souvent vu soit dans les débats de l'Assemblée, soit dans les débats des Commissions, certains Etats se désintéresser, d'une façon plus ou moins avouée, des affaires qui leur semblaient sans aucun lien avec les préoccupations politiques ou économiques de la partie du globe où ils se trouvent (2). Comme le dit M. Dupuis : « Il n'a jamais eu de garanties efficaces que celles qui puisaient leurs motifs dans le sentiment d'un intérêt commun et d'un péril commun, et il est clair que les Etats ne sont nullement disposés à l'heure actuelle à mettre leurs forces en mouvement pour la défense d'Etats lointains ou proches si l'agression ne leur semble pas préjudiciable à eux-mêmes » (3). Une promesse de garantie ne saurait avoir de valeur pratique qu'entre Etats plus ou moins voisins, également convaincus que toute attaque contre l'un d'eux comporte une menace pour tous.

L'opinion américaine s'est déclarée contre les obliga-

(1) GONSIOROWSKI, *op. cit.*, t. II, p. 292 ; SCELLE, *Une crise de la Société des Nations*, p. 193.

(2) SCELLE, *Question vitale : ententes régionales*, Revue pour la Société des Nations, 1925, p. 98.

(3) Cité chez ALVAREZ, *Rapport concernant l'étude critique du Pacte*, p. 45.

tions de l'article 10. « Il est à peu près certain, dit M. Root, que si le gouvernement américain souscrit aux obligations de l'article 10, si positives dans leurs termes, si larges dans leur portée, si illimitées dans leur durée, le moment viendra, comme il est déjà venu rapidement pour l'Europe occidentale, où les Etats-Unis seront appelés à réaliser leur garantie par la force, et où le peuple des Etats-Unis se montrera peu disposé à faire le sacrifice de sa vie et de ses biens pour faire la guerre dans un pays lointain, au service d'une cause qu'il connaîtra mal et dont il se souciera bien peu » (1).

Pour que la garantie devienne réelle il ne faut pas demander aux Etats des sacrifices qu'ils ne sont pas disposés à faire. Les Etats qui ne voient pas leur indépendance menacée ne se sentent pas atteints directement par le problème de la paix. Quant au système de garanties, ils ne sentent pas le besoin que l'indépendance ou l'intégrité leur soit garantie par un autre Etat. Ces pays ne peuvent donc pas supporter d'une façon identique les obligations et les responsabilités des garanties établies pour sauvegarder la sécurité et l'intégrité territoriale des pays dont la situation exige des garanties spéciales.

Dans la pratique, en général, les garants interviennent par intérêt. Les puissances ont intérêt toutes les fois qu'elles assument une obligation de garantie. L'intérêt plus ou moins grand d'un Etat quelconque ou d'une catégorie d'Etats à assumer cette garantie, est un facteur qui devrait être pris en considération pour déterminer l'Etat ou la catégorie d'Etats appelés à l'accorder (2).

L'article 10 vise un aspect spécial de la sécurité : intégrité territoriale et indépendance politique. Mais on

(1) *La Société des Nations*, discours prononcé à New-York le 19 octobre 1920.

(2) *Mémoire de la délégation canadienne* présenté au mois de juin 1921.

s'est aperçu que l'article 10 à lui seul ne suffisait pas, et qu'il fallait préciser sa portée, et déterminer la manière de la participation des Etats signataires à la défense de l'intégrité ou de l'indépendance menacée (1). En ce qui concerne les sanctions militaires, l'universalité, l'uniformité ne peuvent jouer que comme les sanctions économiques. A l'égard des sanctions militaires les Etats ne se trouvent pas dans la même situation. L'obligation d'une garantie peut sembler excessive soit en raison de la compréhension insuffisante qu'ont les Etats de la solidarité internationale, soit en raison de l'uniformité avec laquelle l'obligation de la garantie est établie, sans égard aux différences de situation géographique. Les diverses parties du globe n'ont pas évolué de la même cadence. « Bruxelles, Copenhague ou Belgrade, du fait de leur position géographique, ne voient pas les choses sous le même angle que Londres ou Rome » (2).

Les auteurs du Pacte ont tracé seulement les lignes générales dont le développement est réservé à l'expérience. Le Pacte, désirant établir une paix stable pour toutes les nations, a préféré éviter toutes précisions et laisser à la postérité le soin d'en régler l'application et de l'adapter aux circonstances.

L'universalité de garantie suffit en général, mais la violation de l'article 10 ne doit pas nécessiter forcément l'intervention de tous les membres de la Société. Il paraît utile que l'exécution de la garantie soit confiée aux plus proches. Comme le dit M. Visscher : « L'article 10 est au premier rang de ceux dont l'application pratique n'est concevable que sur une base géographique déterminée, dans le cadre d'un continent ou d'une région donnée » (3).

(1) ALVAREZ, *La réforme du Pacte de la Société des Nations*, pp. 28 et 29.

(2) ROBERT DE TRAZ, *Le rôle des petits Etats*, Revue de Paris, 1924.

(3) Cité chez ALVAREZ, *La réforme du Pacte*, p. 43.

SECTION II.

LA CONCEPTION RÉGIONALE DU PROBLÈME DE LA SÉCURITÉ.

Les règles générales contenues dans l'article 10 du Pacte ont soulevé des difficultés d'organisation pratique, impossible qu'il était d'imposer les mêmes obligations à tous les Etats membres, sans tenir compte de leur situation géographique, de leurs moyens d'action et des risques qu'ils pourraient courir. Les dispositions du Pacte paraissaient aux uns comme insuffisantes pour leur garantie, et aux autres trop lourdes à assumer, en tenant compte des risques immédiats qu'implique leur défense.

Pour concilier ces deux courants on fut amené à substituer au système général du Pacte la conception de solidarité régionale, avec la détermination plus précise des obligations résultant de l'article 10.

L'intervention collective de la Société des Nations, telle qu'elle est actuellement possible, constitue une garantie insuffisante, puisque personne ne sait sur quel Etat compter en cas d'agression injustifiée. Actuellement les Etats restent souverains, libres de donner ou de ne pas donner suite aux recommandations du Conseil. Un des points faibles du Pacte est que l'aide de la Société des Nations sera loin d'être immédiate.

La sécurité de divers Etats n'est pas mise en question de même manière. On s'est rendu compte que chaque zone internationale a son degré propre de sécurité, dont l'organisation exige, elle aussi, un système de décentralisation dans le sens régional. Pour organiser la sécu-

rité dans une région où elle paraît particulièrement précaire, la nécessité s'est fait jour d'une garantie dont la réalisation serait immédiate et qui est capable d'empêcher une agression brusque.

La formule de la garantie de l'article 10 n'a pas donné dans la pratique les résultats attendus pour des raisons psychologiques. On comprend que la mesure dans laquelle un Etat peut être lié envers une communauté est déterminée par les avantages et la sécurité que la communauté peut lui offrir. Faute d'une armée internationale, toujours prête à se porter avec désintéressement au secours des victimes d'agression, la seule garantie paraît être l'organisation d'une action commune entre les Etats qui sont en situation de comprendre, que s'ils laissent écraser la victime d'une agression injuste, ils risquent d'être à leur tour victimes de cette agression. Ainsi la sphère d'application de la garantie risque de ne pas dépasser la sphère des intérêts communs dans laquelle une solidarité réelle se fait sentir (1).

La question se pose de savoir comment déterminer entre qui jouerait l'article 10 et comment en fixer les limites en l'espace pour le rendre applicable ? Il est à craindre que la garantie ne joue pleinement et efficacement qu'entre Etats unis par une solidarité suffisamment intime pour se traduire à l'heure du danger par une assistance prompte et réelle (2).

Les auteurs du Pacte, voyant dans l'article 10 l'expression de la solidarité internationale, ont admis dans l'article 21 la possibilité des engagements régionaux « qui assurent le maintien de la paix ». L'idée émise dans l'article 21 est que lorsqu'il y a dans quelque endroit du monde un mouvement dangereux pour la paix, les

(1) Opinion de VISSCHER, citée chez ALVAREZ, *Rapport*, p. 43.

(2) HOIJER, *Le Pacte de la Société des Nations*, p. 68.

pays éloignés, ayant un intérêt moindre que les pays voisins, il est impossible de leur imposer les mêmes charges. Cet article 21 donne la possibilité de former dans la grande Société des Nations des sociétés particulières dans lesquelles les liens plus étroits viendront unir les membres, afin de proportionner leurs engagements à la solidarité géographique, « donnant une action sincère, active à la garantie de l'article 10, parce que conclues entre les nations qui se connaissent, qui sont peut-être inquiétées par les mêmes périls et veulent se rassurer contre une menace commune » (1).

Le Pacte de la Société des Nations avait prêté peu d'attention à la question de régionalisme. Cependant cette question s'imposa d'elle-même notamment dans le domaine de la sécurité, comme le seul moyen pratique d'assurer efficacement cette sécurité.

Une action collective suppose un accord sincère, puisque l'indifférence seule peut entraver cette action collective. La valeur de l'accord, le plus complet quant à son contenu et le plus important quant à la qualité des contractants, demeure essentiellement relative, car l'efficacité de la sécurité qu'il paraît donner aux Etats qui l'ont conclu, dépendra plus ou moins de l'état de sécurité où se trouvent des Etats tiers ayant avec eux des liens de solidarité géographique ou autre plus ou moins grande. La sécurité des premiers est fonction de celle des seconds (2). Les nations, courant les mêmes périls et voulant s'assurer contre une menace commune, mettront leur confiance les unes dans les autres. Ce n'est que sur cette confiance réciproque que les accords sont nécessairement fondés, s'adaptant aux situations

(1) A. DE LAPRADELLE, cours professé à l'institut des Hautes Etudes Internationales, année 1928-1929.

(2) Mémorandum Politis sur les questions relatives à la sécurité, présenté au Comité d'arbitrage et de sécurité.

particulières où se trouvent les Etats d'une région déterminée.

La matière de sécurité internationale est essentiellement plastique : ses aspects varient avec les régions et ses garanties avec les circonstances. En cas d'agression brusquée en violation de l'article 10, une aide militaire immédiate des voisins serait d'une grande utilité. Il paraît alors nécessaire de reconnaître aux nations qui se trouvent de par leur situation géographique dans une situation identique, en face d'un agresseur éventuel, la faculté de préciser entre elles plus complètement les sanctions qu'elles pourraient immédiatement déclencher en faveur les unes des autres. L'assistance des Etats directement intéressés serait la plus efficace et la mieux à même d'imposer le respect de l'article 10 du Pacte, et de donner une sanction effective, immédiate à cette règle. M. Georges Scelle voit une nécessité logique de gradation dans la prévention, et fait cette comparaison familière : « Lorsqu'un incendie éclate à quoi servirait la mobilisation immédiate de tous les postes de pompiers de la ville, sinon à encombrer les abords de l'immeuble et à compromettre la lutte contre le sinistre ? On appellera d'abord les pompiers du quartier, puis, si le feu s'étend, ceux des postes voisins, et ainsi de suite. Le tout selon un plan préordonné » (1).

Il est vrai qu'en principe une garantie de cette envergure doit être donnée par tous les Etats du monde. Mais au point de vue pratique il paraît plus utile que la réalisation de la garantie soit assumée en premier lieu par les Etats limitrophes, et seulement subsidiairement par tous les autres Etats (2). Les hypothèses d'agressions extérieures sont trop nombreuses pour permettre de déterminer dans un traité général l'assistance à fournir

(1) *Une crise de la Société des Nations*, p. 193.

(2) Baron ROLIN JAEQUEMYS, cité chez ALVAREZ, *Rapport*, p. 41.

à la victime. Pour éviter le retard qui en résulterait, les accords régionaux fixent la modalité d'assistance qui suivra presque immédiatement l'agression. Les hypothèses d'une agression étant limitées et localisées, la préparation de l'assistance mutuelle militaire peut s'effectuer en temps de paix de façon précise. D'autre part comme l'efficacité de l'assistance mutuelle dépend essentiellement d'une détermination rapide du *casus foederis*, il serait beaucoup plus facile dans un accord régional de prévoir les différents cas d'agression ou de menace d'agression. D'un autre côté l'assistance ne peut être considérée comme immédiate et efficace que si elle a lieu suivant un plan préétabli (1), précisant dans quelle mesure, dans quel délai, sous quelle forme et avec quelles forces les Etats signataires interviendraient. Ainsi l'assistance mutuelle paraît être en état de suivre immédiatement l'agression, grâce au nombre très limité des Parties qui doivent « mettre automatiquement à exécution le plan d'assistance convenu entre elles ».

Le but à atteindre par ces moyens est l'efficacité d'action de la Société des Nations. Jusqu'à présent les conditions, les formes, les mesures de l'assistance générale prévue par l'article 10 n'ont pas été exactement déterminées. La Société des Nations est encore trop distendue, son système n'est pas encore assez resserré, d'où les résistances à l'efficacité de l'article 10 (2). Les nécessités pratiques mettent la Société des Nations dans l'impossibilité de veiller par elle-même à l'exécution des obligations. L'organisation régionale apparaît comme un complément nécessaire des interventions du Conseil en matière de garantie territoriale et politique.

(1) Rapport de la Troisième Commission à la Cinquième Assemblée.

(2) A. DE LAPRADELLE, *op. cit.*

SECTION III.

DÉVELOPPEMENT DE L'IDÉE

DE LA GARANTIE

AU SEIN DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS.

Le Pacte de la Société des Nations a été établi d'une façon très hâtive. En 1919 on n'accorda qu'une attention insuffisante aux facteurs géographiques. Plusieurs tentatives ont été faites depuis, concernant les dispositions des projets d'un traité de garantie mutuelle relatif à une responsabilité localisée en vue de résister à l'agression.

L'idée des accords régionaux comme accords complémentaires du Pacte ne pouvait pas être négligée. La formation d'un groupement qui devait réunir toutes les nations en vue de garantir l'intégrité territoriale et l'indépendance politique, montrait bien l'idéalisme du Président Wilson. Cependant l'abstention volontaire des Etats-Unis ruinait définitivement la possibilité d'un groupement universel capable d'imposer le respect de l'intégrité et de l'indépendance. On est arrivé alors à comprendre qu'on pourrait régler les problèmes régionaux de sécurité plus aisément par des arrangements régionaux.

Dès la Première Assemblée, M. Benès résolut de porter devant la Société des Nations la question de la Petite Entente, proposant d'ajouter à l'article 21 du Pacte un amendement sous forme de deux alinéas nouveaux, ainsi conçus :

« Tous accords entre les membres de la Société, tendant à prévoir ou à compléter les engagements en vue

du maintien de la paix ou de la collaboration internationale, tels qu'ils sont stipulés dans le Pacte, pourront être non seulement approuvés par la Société des Nations, mais encouragés et négociés sous ses auspices à la condition que ces accords soient conformes aux stipulations du Pacte. »

« Des conférences spéciales des Membres intéressés de la Société pourront être convoquées dans ce but par le Conseil ou par l'Assemblée. »

Ces amendements marquent que le Pacte conçoit qu'on ne peut pas demander indistinctement à tous les membres de la Société d'intervenir, et que le meilleur moyen c'est de prévoir au sein des différents groupes d'Etats, qui se formeront spontanément, des obligations de garanties précises et détaillées. « Il ne suffit pas que la Société des Nations permette simplement, comme le fait actuellement l'article 21, à des ententes de s'établir entre certains pays. Il faut que, dans le cadre du Pacte, la Société puisse elle-même, en vue du maintien de la paix, provoquer des accords, des conventions entre certains groupes de pays, leur permettant d'assurer plus complètement, soit leur sécurité nationale, soit leur vie économique, de se donner des garanties mutuelles, d'assurer entre eux des procédures plus précises de règlement pacifique » (1).

Cette proposition tchécoslovaque rencontra dès l'abord une très vive approbation. L'avis exprimé était que la formation d'ententes régionales était une véritable nécessité pour la Société des Nations. Les esprits semblaient se mettre d'accord sur ce que le Pacte de la Société des Nations ne doit condamner que les ententes qui poursuivent des buts offensifs en vue de porter atteinte à l'intégrité territoriale et à l'indépendance po-

(1) Exposé des motifs de l'amendement.

litique garanties dans l'article 10 du Pacte (1). Pourtant les membres de la Commission des amendements redoutaient qu'un amendement ou même une déclaration interprétative soient trop compromettants.

C'est seulement le 4 octobre que l'Assemblée décida de maintenir l'article 21 dans sa rédaction primitive tout en reconnaissant l'utilité de cette modification qui pouvait « être considérée comme de nature à contribuer au progrès de la Société dans la voie de réalisation pratique ».

Cependant on s'est vite rendu compte que l'article 10 du Pacte ne suffit pas à lui seul à donner une solution satisfaisante. La précision de sa portée et du secours qui incombe aux Etats signataires en cas de menace contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique, paraît s'imposer. La conception française était qu'il doit être complété par des accords spéciaux qui précisaient en détail l'exécution des obligations générales pour rendre l'assistance immédiate et effective. Cependant la délégation anglaise à la Troisième Assemblée se montra hostile à toute sorte de traité particulier.

Il fut décidé que la question devrait faire l'objet d'une disposition spéciale. Ainsi le Comité de rédaction

(1) Cet amendement rencontra à Londres, où siégeait la Commission des Amendements, l'amendement chinois qui redoutait les ententes régionales. Le 24 mars 1921 la Chine transmettait à la Société des Nations un projet d'amendement à l'article 21 du Pacte, tendant à supprimer dans cet article la mention des « engagements internationaux » et des « ententes régionales », et de n'y laisser que l'indication de la doctrine de Monroe. L'article 21 serait ainsi rédigé : « La doctrine de Monroe est reconnue comme non incompatible avec aucune des dispositions du présent Pacte ».

La raison de cet amendement était qu'à diverses reprises les puissances d'Europe et d'Amérique avaient formé entre elles des ententes en vue d'imposer leur intervention en Chine. L'exposé des motifs disait : « Il existe un certain nombre d'ententes auxquelles peut s'appliquer l'article 21, mais qui sont cependant totalement incompatibles avec l'esprit et les principes du Pacte, en tant qu'elles revendiquent et reconnaissent mutuellement les zones d'intérêt ou d'influence de deux ou plusieurs Etats contractants sur le territoire d'un troisième Etat ».

approuva, le 16 septembre 1922, le texte de résolution relatif au traité de garantie mutuelle, et la Troisième Assemblée a pu voter la Quatorzième Résolution, qui, en ce qui concerne la garantie, est très caractéristique :

« 2. Dans l'état actuel du monde un grand nombre de gouvernements ne pourraient assumer la responsabilité d'une sérieuse réduction des armements à moins de recevoir en échange une garantie satisfaisante pour la sécurité de leur pays ».

« 3. Une telle garantie pourrait être fournie par un accord défensif susceptible de s'étendre à tous les pays intéressés qui engagerait ces derniers à porter assistance effective et immédiate et suivant un plan préétabli au cas où l'un d'eux serait attaqué, pourvu que l'obligation de venir en aide à un pays attaqué soit limitée en principe aux pays qui seront situés dans la même partie du globe » (1).

La résolution quatorze reconnaît la nécessité des mesures spéciales dans le cas où un pays, pour des raisons d'ordre géographique, historique ou autre, court tout particulièrement le risque d'être attaqué. La garantie mutuelle aura pour effet d'obliger les parties signataires à porter assistance effective et immédiate à l'Etat attaqué, mais sous la réserve que l'obligation de garantie soit limitée en principe aux pays situés dans la même partie du globe.

La Troisième Assemblée a chargé la Commission Temporaire Mixte de poursuivre ces travaux et de préparer, en collaboration étroite avec les gouvernements, un projet de traité de garantie mutuelle. A cet effet, Lord Robert Cecil élaborait un projet, en proposant de conclure un traité général, stipulant une assistance mutuelle en cas d'agression.

(1) *Actes de la Troisième Assemblée*, S. pl., p. 291.

Le défaut essentiel de la garantie générale se trouve dans la lenteur avec laquelle elle jouerait au moment de l'agression. L'Etat n'est nullement protégé contre le danger immédiat d'une invasion. Il fallait chercher le remède à cet état de choses dans le système mixte : en cadre d'une convention générale compléter la garantie générale par des accords particuliers, complémentaires, purement régionaux, qui interviendraient entre deux ou plusieurs Etats signataires liés dans leur sort par la proximité géographique, déterminant en détail les modalités d'une aide réciproque qui permettrait à la garantie ainsi prise de jouer dès le début de l'agression.

Sous l'influence de l'opinion émise par la Commission permanente consultative, Lord Robert Cecil présenta son projet à la Commission Temporaire Mixte avec les amendements en ce qui concerne les accords régionaux défensifs, destinés à compléter le Traité général (article 5) (1).

Mais au moment où la Commission Temporaire Mixte commençait à discuter ce projet, un autre projet de convention d'assistance mutuelle, élaboré par le lieutenant-colonel Requin, était aussi déposé. Le colonel Requin, à présent général, a essayé d'éviter cet inconvénient de la garantie générale par les accords régionaux qui, seuls, peuvent assurer une assistance immédiate à la victime d'une agression extérieure. Il considère que le traité de garantie, ayant pour objet d'augmenter la sécurité des Etats membres, doit s'inspirer des art. 8 et 10 du Pacte de la Société des Nations (2). Le *casus foederis* ne jouerait que lorsque l'Etat agresseur aurait pour objet de porter atteinte au *statu quo* territorial et politique.

Le projet Requin considère comme la meilleure forme

(1) *Actes de la Quatrième Assemblée, séances des Commissions*, p. 162.

(2) Voir le préambule du projet.

d'assurer cette garantie de l'article 10 les accords régionaux. L'article 2 dit : « Afin de permettre aux Hautes Parties contractantes de donner une efficacité immédiate à l'assistance générale prévue par l'article 1^{er} ci-dessus, les Hautes Parties contractantes pourront conclure soit deux à deux, soit entre un plus grand nombre, des accords créant des groupements dans un but exclusif de défense mutuelle et réglant à l'avance l'assistance qu'elles se prêteraient mutuellement, conformément à l'article 10 du Pacte, dans les éventualités d'agressions qu'elles estimeraient possibles contre l'une quelconque d'entre elles ». Les Hautes Parties contractantes devaient s'obliger automatiquement à exécuter les plans d'assistance convenus entre elles. Grâce à cette entente préalable d'aide efficace et immédiate la garantie de l'article 10 devient effective.

Ainsi tandis que le projet de Lord Cecil va du général au particulier, le projet du colonel Requin monte du particulier au général (1).

Enfin les représentants de la France et de l'Angleterre parvinrent à réunir leurs deux projets en un projet unique qui fut soumis à l'examen de la Commission Temporaire Mixte en août 1923. Mais dans cette fusion c'est le projet Requin qui prédomine.

Ce projet de Traité d'assistance mutuelle voulait « établir les bases d'une organisation d'assistance mutuelle afin de faciliter l'application des articles 10 et 16 du Pacte de la Société des Nations et la réduction ou la limitation des armements... » C'était en quelques sorte un « prolongement du Pacte ».

Son but était de donner une efficacité immédiate à l'assistance générale. Mais comment y arriver ? Il s'agis-

(1) *Le Temps* du 9 juin 1923.

sait de mieux définir l'assistance que les membres de la Société des Nations se doivent entre eux. Le projet de traité d'assistance mutuelle promettait cette assistance sous deux formes : l'assistance générale et l'assistance spéciale. L'article 2 proclame une assistance générale que les signataires s'engagent à se porter mutuellement si l'un d'entre eux était victime d'une agression, à condition toutefois « qu'il se soit conformé aux dispositions du présent traité en ce qui concerne la réduction ou la limitation des armements ».

L'assistance générale, telle qu'elle a été prévue, avait le défaut de n'être pas immédiate. Elle n'était plus due, comme l'était l'assistance aux termes de l'article 10 du Pacte, du seul fait qu'une agression s'était produite, mais du fait d'une décision du Conseil de la Société des Nations. Il y a une différence entre le caractère juridique de la garantie de l'article 10, qui est absolue et gratuite, et la garantie du Traité d'assistance mutuelle qui suppose certaines concessions. « Si l'article 10 oblige à intervenir tous les membres de la Société sans exception, le projet de garantie propose de prêter aide dans le cas seulement où l'Etat attaqué aurait antérieurement procédé à une réduction de ses armements » (1).

Pour remédier à ce défaut on a cherché la solution dans l'ajustement des risques aux garanties. Ainsi à côté de l'assistance générale prévue par l'article 2, le projet avait prévu une assistance spéciale, dont les conditions devaient être plus strictes contre l'agresseur, plus favorables à la défense des victimes de l'agression. Cette assistance spéciale ne pouvait résulter que d'accords particuliers entre les Etats désireux de se mettre en garde contre une agression redoutée. Ainsi le projet pré-

(1) Réponse du gouvernement polonais au projet du Traité d'assistance mutuelle.

voit la possibilité de la conclusion, pour les pays qui se considéraient dans une situation particulièrement menacée, « soit deux à deux, soit entre un plus grand nombre, des accords complémentaires au présent Traité, dans un but exclusif de défense mutuelle réglant à l'avance l'assistance qu'elles se prêteraient dans des éventualités d'agression... », afin de permettre aux parties contractantes de donner une efficacité immédiate à l'assistance générale prévue aux articles 2, 3 et 5 (article 6). Ainsi les Etats signataires « peuvent s'engager à mettre immédiatement à exécution le plan d'assistance arrêté entre elles » (article 8, alinéa 1).

La garantie résultant des accords complémentaires doit écarter, en certains points, la faiblesse de la garantie résultant du traité général. D'une part, la désignation du Conseil n'est pas indispensable, les parties signataires de l'accord ayant constaté l'agression, la garantie joue immédiatement. D'autre part, la garantie est d'autant plus efficace que l'assistance militaire est toujours apportée suivant un plan préétabli.

La Quatrième Assemblée ne vota pas le projet de Traité, mais, conformément à la résolution adoptée, le soumit à l'avis des gouvernements. La majorité des réponses fut défavorable (1). Le projet rencontra les mêmes objections que l'article 10 lui-même. L'idée d'organiser géographiquement l'assistance, en admettant les accords particuliers, s'est heurtée aussi à des critiques. Mais il fallait cependant offrir aux nations une garantie formelle, une aide effective, réelle, prévue dans tous ses détails.

(1) Cependant M. Herriot, dans sa lettre adressée au nom du gouvernement français, souligne l'importance des accords particuliers complémentaires « qui demeureront nécessaires aussi longtemps que l'assistance générale ne sera pas devenue effective et immédiate ».

Après l'échec du projet du Traité d'assistance mutuelle, le Protocole de 1924, prenant sa place, s'efforça de donner satisfaction aux mêmes besoins, c'est-à-dire d'organiser les obligations de l'article 10 en spécifiant les conditions dans lesquelles la victime recevrait l'assistance.

Le système du Protocole s'écartait de celui du Traité d'assistance mutuelle. Il ne prévoyait pas d'action du Conseil dirigeant les opérations éventuelles. Chaque Etat signataire restait maître de l'emploi de ses forces, puisqu'il n'avait qu'une obligation de collaborer loyalement et effectivement pour faire respecter le Pacte de la Société des Nations et pour s'opposer à tout acte d'agression, dans les mesures permises par la situation géographique et par les conditions spéciales de ses armements (article 11, alinéa 2). L'obligation d'appliquer, en cas de besoin, les sanctions de toute nature est considérablement affaiblie du fait que chaque Etat reste pratiquement maître absolu d'en fixer l'étendue réelle (1).

Comme l'application pratique des sanctions serait toujours du ressort des gouvernements la collaboration résulterait de l'entrée en contact de leurs états-majors. Le Conseil serait consulté, il donnerait son avis et ses recommandations (2). Pour que le Conseil puisse efficacement remplir cette fonction l'article 13 lui donne qualité « pour recevoir des engagements d'Etats déterminant par avance les forces militaires, navales et aériennes que les Etats pourraient faire intervenir immédiatement, afin d'assurer l'exécution des obligations dérivant à ce sujet du Pacte et du présent Protocole ». Ces accords particuliers doivent être considérés comme un moyen d'appliquer rapidement les sanctions, le cas échéant, permettant

(1) Rapport de la Troisième Commission. Arbitrage, sécurité et réduction des armements. *Extraits des débats de la Cinquième Assemblée*, p. 359.

(2) Article 10 *in fine*.

aux Etats faibles d'avoir la certitude absolue de ne jamais voir le système des sanctions faire faillite.

Mais ces accords particuliers n'ont plus la même efficacité. La mise à exécution des engagements résultant des accords complémentaires est conditionnée par la décision unanime du Conseil : ils ne peuvent devenir effectifs avant la décision du Conseil désignant l'agresseur. C'est un compromis entre les partisans et les adversaires des accords particuliers (1).

Toutefois la délégation britannique a fait une opposition à la stipulation de l'article 13 du Protocole, exprimant le vif regret de ce que l'aide de la Société des Nations tout entière ne soit pas la garantie suffisante de la sécurité et que les pactes régionaux soient obligés d'intervenir pour compléter la garantie générale. Les Anglais s'opposèrent à tout engagement comportant des précisions sur les modalités de leur intervention qui toutefois doit être « loyale et effective ». Le gouvernement anglais s'est prononcé contre l'augmentation de responsabilité assumée par le Pacte de la Société des Nations (2). A l'avis du gouvernement conservateur le Pacte présente le maximum d'obligations qu'il est en mesure d'assumer.

Le gouvernement de la Grande-Bretagne rejeta le Protocole de Genève par la déclaration, lue à la séance du Conseil le 12 mars 1925, laquelle, après avoir fait une sérieuse critique du Protocole, poursuivait dans les termes suivants :

« Puisqu'il n'y aura pas avantage à renforcer les dispositions générales du Pacte, et puisque les cas extrêmes que la Société des Nations pourra être appelée à ré-

(1) V. HOJER, *Solution pacifique des litiges internationaux*, p. 546.

(2) V. HENDERSON, discours à la Cinquième Assemblée de la Société des Nations. S. pl. p. 218.

soudre, intéresseront probablement certaines nations ou certains groupes de nations plus que d'autres, le gouvernement de Sa Majesté en conclut que la meilleure solution serait de compléter le Pacte en coopération avec la Société par les accords spéciaux pour répondre à des nécessités spéciales... Le gouvernement de Sa Majesté est d'avis qu'on ne saurait mieux atteindre ce but qu'en liant entre elles les nations les plus directement intéressées, et dont les différends pourraient faire renaître des conflits, par des traités élaborés avec le seul objet de maintenir entre ces nations une paix durable. En restant dans ces limites du Pacte, il sera difficile de trouver un remède plus prompt à nos maux actuels et une garantie plus sûre contre des futures calamités ».

Ce que le gouvernement anglais préconise comme moyen, c'est de constituer, sous les auspices du Pacte de la Société des Nations, des accords spéciaux défensifs, dont la suite logique seraient les arrangements éventuellement militaires pour la défense de la paix, l'efficacité de l'organisation de la paix dépendant entièrement des besoins que le traité consacre en obligations pour les Etats qui en font partie. Les décisions du Pacte peu précises, laissent toujours pleine liberté au gouvernement de chaque membre. Si sur certains points du globe le système du Pacte ne suffit pas, il faut que les puissances directement intéressées cherchent la solution au problème en s'appuyant toujours sur le Pacte. Ainsi l'Angleterre abandonna la politique de l'universalisme pour adopter celle du régionalisme, comme la seule capable d'établir la paix. La Sixième Assemblée de la Société des Nations adopta ce point de vue.

Le Protocole de 1924 avait échoué pour les mêmes raisons que l'article 10 et le projet de Traité d'assistance mutuelle : les Etats ne voulaient pas laisser au Conseil

le droit de déclencher leur action (1). Le Protocole était abandonné sous la promesse qu'un ensemble d'accords régionaux le remplacerait. Il fut suivi d'un seul accord, celui de Locarno.

L'universalisme a atteint son point culminant à la Cinquième Assemblée. En 1925 on s'aperçoit que la solution du problème de sécurité ne peut être recherchée dans des conceptions générales. On sentait le besoin d'un système qui doit donner la protection immédiate à certains pays. On voyait dans la conclusion des accords régionaux une protection appropriée et suffisante à créer une garantie. C'est pourquoi M. Titulesco propose à la Sixième Assemblée « d'inviter le Conseil à constituer un Comité d'études en vue de rechercher s'il est possible de lier entre eux les accords régionaux déjà intervenus ou à intervenir à l'avenir, en s'inspirant des grands principes d'arbitrage, de sécurité et de désarmement et de l'idée que les Etats membres de la Société des Nations, qui ne désirent pas assumer d'autres obligations que celles stipulées dans le Pacte, auraient la faculté de limiter leurs obligations supplémentaires d'assistance à ce qu'ils considéreront dans leur pleine souveraineté juste et possible, au moment de l'agression » (2).

M. Titulesco a voulu tenir compte surtout de deux préoccupations. D'abord, donner d'une manière claire aux pays qui ne veulent pas assumer d'autres obligations que celles du Pacte, l'assurance nécessaire qu'en dehors du Pacte il y aura pour eux la faculté de décider, dans leur pleine souveraineté, ce qui leur semble juste et possible au moment de l'agression. Ensuite, donner aux pays qui ne peuvent conclure immédiatement les accords

(1) RAY, *Commentaire*, p. 355.

(2) Discours à la Sous-Commission de la Première Commission de la Sixième Assemblée, le 19 septembre 1925.

régionaux la protection psychologique constituée pour eux par l'incertitude dans laquelle se trouvera l'agresseur de connaître la manière dont les Etats exerceront leurs obligations d'assistance.

Dans l'extrême complexité de la situation internationale on comprend la nécessité de négocier un système restreint de garantie, par les accords conclus entre les Etats les plus intéressés au maintien de la sécurité et de la paix dans une région déterminée. Ces accords ne procèdent pas d'une conception théorique mais ils ont pour but « de plier aux réalités de la vie, à la variété et à la souplesse de la vie les prescriptions un peu théoriques des articles correspondants du Pacte » (1).

En se tournant vers les ententes régionales pour assurer le maintien de la paix, on a reconnu dans l'article 21 un moyen de parer, au moins partiellement, à la faiblesse temporaire de l'universalisme en ce qui concerne la garantie. Ainsi « le texte introduit dans le Pacte par complaisance pour les Etats-Unis, fournit un remède à l'abstention des Etats-Unis » (2).

Au lieu de résoudre le problème de la sécurité par la méthode synthétique, ne peut-on pas suivre la méthode analytique, dans le cadre plus précis, plus net, où les Etats se sentent plus solidaires les uns des autres, méthode « plus lente, plus terre à terre, mais peut-être mieux adaptée actuellement aux réalités » (3). La Société des Nations ne peut aller contre cette évolution, mais il convient de la canaliser, de l'organiser conformément aux besoins des peuples, et de permettre de la concilier avec la nécessité de l'organisation internationale universelle.

(1) PAUL-BONCOUR, discours à la Sixième Assemblée, le 11 septembre 1925. *Actes de la Sixième Assemblée*. S. pl.

(2) RAY, *op. cit.*, p. 581.

(3) PAUL-BONCOUR, discours à l'ouverture de la Sixième Assemblée, *Le Temps* du 8 septembre 1925.

CHAPITRE V

Influence des articles 10 et 21 du Pacte de la Société des Nations

SECTION I.

PORTÉE ET EFFETS DES ARTICLES 10 ET 21 DU PACTE.

Il est curieux d'invoquer les rapports qui existent entre l'article 10 et l'article 21 quand on sait que l'article 21 est venu, dans la pensée de ses auteurs, comme moyen d'atténuer la rigidité de l'article 10, et de donner la possibilité d'échapper au concours des forces armées en vue de garantie territoriale et politique.

L'article 10 révèle l'existence de deux genres d'obligations : d'un côté des abstentions, de l'autre des prestations. Or, si les obligations passives sont très étendues et bien définies, par contre, les devoirs positifs et actifs sont restreints. Aussi longtemps que les obligations principales, l'objet de la garantie, sont respectées, la garantie ne déploie aucun effet. Mais du moment que l'objet de la garantie cesse d'être respecté, la garantie entre en vigueur et commence à déployer ses effets. Quel que soit son objet, la garantie produit les mêmes effets si le *casus garantiae* se présente : repousser toute attaque contre l'objet de la garantie.

L'obligation juridique d'assistance est certaine, mais les cas où cette assistance devrait jouer sont laissés à l'appréciation subjective de chacun, faute d'un critère précis et d'une autorité supérieure commune. L'anarchie des souverainetés particulières n'est donc pas corrigée par l'intervention du Conseil, dont le rôle consiste simplement à aviser aux moyens. Ainsi juridiquement la dis-

(1) HOJER, *La sécurité internationale et ses modes de réalisations*, t. III, n. 45.

position de l'article 10 est d'une vigueur absolue, tandis que pratiquement elle est d'une incertitude angoissante (1). Si, en ce qui concerne l'application de l'article 10, le Conseil se trouve divisé au lieu d'être unanime, la question reste sans solution. Ainsi le Pacte en se déclarant impuissant, dans certains cas, à assurer l'exécution de ses dispositions livre en quelque sorte les parties en cause à elles-mêmes. C'est une lacune regrettable qui n'est qu'imparfaitement comblée par l'article 11 du Pacte.

Les critiques adressées à l'article 10 visent beaucoup moins le principe de la garantie que l'universalité de son application. Les Américains ont toujours opposé à la garantie universelle de l'article 10 la doctrine de Monroe. Il y a une chose bien curieuse en ce qui concerne le rapport entre l'article 10 et la doctrine de Monroe. Le Président Wilson voulait garder l'article 10 et abandonner la doctrine de Monroe, comme politique unilatérale, pour en faire un principe international. La plupart des autres hommes politiques américains voulaient détruire l'article 10 pour sauvegarder la doctrine (2). Ce n'est qu'à Versailles qu'on adopta une transaction finale en insérant dans le Pacte l'un et l'autre.

Si on prend la doctrine de Monroe dans son interprétation historique, comme un ensemble de principes politiques propres aux Etats-Unis, les Etats de l'Amérique n'auraient aucune garantie de leur intégrité territoriale, l'article 10 du Pacte étant détruit par l'article 21. Mais ils seraient forcés de prêter leur concours chaque fois qu'un conflit éclaterait entre Etats d'un autre continent. Mais si l'on prend cette doctrine comme un principe de sauve-

(1) HOJER, *La sécurité internationale et ses modes de réalisations*, t. II, p. 45.

(2) WHITTON, *La doctrine de Monroe et la Société des Nations*. R. D. I. L. C. 1927, p. 565.

garde de l'indépendance politique et territoriale des Etats-Unis contre les Etats non américains (1), les Etats de l'Amérique, malgré l'article 10, ne devraient pas intervenir dans les affaires des autres continents, car ils pourraient invoquer leur politique traditionnelle.

Toutefois ne semblerait-il pas superflu de citer une doctrine qui, en substance, se limite à ratifier ce qui existe déjà dans l'article 10 du Pacte, et, du moment que la garantie est offerte d'une façon universelle, le principe de garantie géographiquement circonscrit aurait-il sa raison d'être ? L'article 10 ne protège-t-il pas suffisamment l'intégrité territoriale et l'indépendance politique des Républiques américaines ? En comparant la portée de l'article 10 avec la portée de la doctrine de Monroe on voit que, d'une part, elle fait moins que l'article 10, mais que, d'autre part, elle le dépasse. D'une part cette doctrine est conçue comme la garantie de l'indépendance et de l'intégrité territoriale des Etats américains mais seulement contre l'agression des Etats non américains, et non pas contre les Etats américains. D'autre part, tandis que l'article 10 contient la garantie de l'intégrité et de l'indépendance « contre toute agression extérieure », ne s'opposant pas aux cessions volontaires, la doctrine de Monroe s'applique à tous les cas qui amènent un changement de l'état de choses existant par l'immixtion des Etats non américains. Elle s'oppose même aux cessions territoriales consenties et aux diminutions volontaires de l'indépendance politique.

Y a-t-il alors une certaine contradiction entre l'article 10 et la doctrine de Monroe ? D'après le Président Wilson l'article 10 est l'extension de la doctrine de Monroe au monde entier : la défense des conquêtes. Ce n'est que

(1) SCELLE, *Une crise de la Société des Nations*, p. 168 ; CAMILO BARCIA TRELLES, *op. cit.*, p. 543 ; HUGHES, discours prononcé le 30 août 1923 devant l'Américan Bar Association à Minneapolis.

plus tard qu'est apparue la contradiction entre ces deux idées au Sénat. Ainsi d'après M. Borah l'article 10 équivaut, contrairement à la prétention du Président Wilson, à l'abandon de la doctrine de Monroe, « puisque l'Allemagne aurait pu acheter l'île de Saint-Thomas dans les Antilles sans violer cet article, mais en violant directement la doctrine de Monroe ». Le Sénat des Etats-Unis, en votant la réserve par laquelle il déclara que les Etats-Unis ne soumettraient à la Société des Nations aucune affaire dépendant de la doctrine de Monroe, interprète aussi l'article 10 comme une tentative d'abandon de la doctrine de Monroe. « Déclarer qu'on étend au monde entier la doctrine de Monroe, c'est proclamer qu'elle cesse d'exister, parce que celle-ci était établie pour la protection du continent américain » (1).

En ce qui concerne les sanctions, les deux garanties, la doctrine de Monroe et l'article 10, ne sont pas similaires. La doctrine de Monroe est une déclaration politique, faite unilatéralement de la part des Etats-Unis qui n'assument aucune obligation juridique précise. L'article 10 constitue une obligation juridique qui engage les Etats signataires du Pacte. C'est la proclamation d'une garantie mutuelle et universelle, et dès lors il est difficile de comprendre l'article 10 comme extension de la doctrine de Monroe, garantie unilatérale.

En parlant de la doctrine de Monroe le Pacte fait allusion aux ententes régionales, mais d'une façon insuffisante et négative. L'article 21 stipule que «... les ententes régionales, comme la doctrine de Monroe, qui assurent le maintien de la paix ne sont considérées comme incompatibles avec aucune des dispositions du présent Pacte ».

La constitution au sein de la Société des Nations d'en-

(1) Discours du sénateur Lodge, *La Paix des Peuples*, 10 avril 1919, p. 609.

tentes régionales, visant à organiser pratiquement le jeu de la garantie dans une zone géographique déterminée, répond à cette préoccupation qui tend à l'action de la Société dans la voie de réalisation positive, afin de « préciser ou de compléter les engagements en vue du maintien de la paix ou de la collaboration internationale tels qu'ils sont stipulés dans le Pacte » (1). L'esprit international n'est pas encore parvenu à un degré assez haut. L'interprétation a réduit la garantie de l'article 10 à un principe de valeur théorique plutôt que pratique. L'idée d'une garantie qui jouerait pleinement et efficacement se prête merveilleusement entre Etats unis par une communauté d'intérêts suffisamment forte pour se traduire à l'heure du danger par une assistance prompte et réelle (2).

Nous avons vu que tout membre de la Société des Nations qui considère qu'il y a lieu à garantie devra préparer une action individuelle. Dans la Société des Nations le Conseil a pour but de réaliser l'entente entre les membres. C'est le Conseil qui proposera aux membres de la Société des Nations un plan d'action commune. L'imperfection du Pacte de la Société des Nations provient de l'inefficacité de garantie générale de l'article 10, car c'est toujours le Conseil qui doit intervenir, et, par suite, la règle de l'unanimité et la lenteur inévitable de ses délibérations aggravent la situation de l'Etat attaqué. Il est naturel que les Etats garants, ne sachant pas qui est l'agresseur, doivent attendre le résultat des délibérations pour pouvoir intervenir. Pendant ce laps de temps l'Etat attaqué doit supporter seul le choc de l'invasion.

(1) Proposition tchécoslovaque d'amendement à l'article 21. *Commission des Amendements de la Deuxième Assemblée.*

(2) HOJER, *op. cit.*, p. 168.

Dans le cas d'une entente régionale, au cas où le *casus garantiae* se produirait, il n'y a pas d'organe dont l'opinion s'imposerait à la considération des Etats en question par sa haute autorité morale. Si une atteinte à l'intégrité territoriale ou à l'indépendance politique d'un des Etats se produit, il n'y a plus d'intermédiaire pour organiser l'action commune et appliquer les sanctions. Ce qu'il convient de donner à une entente régionale, c'est de préciser les dispositions afin de déterminer facilement l'agresseur. Il est très important de savoir qui a le premier recouru aux armées, pour que les Etats garants puissent intervenir en vertu des dispositions spéciales dès le début des hostilités, avant que la garantie générale du Pacte de la Société des Nations puisse être appliquée. La désignation automatique de l'agresseur est d'une extrême importance, car laisser à celui qui doit garantir le soin d'apprécier s'il y a l'agression et qui est l'agresseur, c'est exposer le système des garanties à de graves inconvénients.

La détermination de l'agression non provoquée présente de réelles difficultés, mais pour les besoins d'un pacte régional de sécurité elle paraît relativement facile : il suffit de dire qu'est considéré comme agresseur l'Etat contractant qui recourt à la force en violation des engagements pris par lui dans le pacte régional.

Cependant la constatation de l'agresseur est plus difficile. Deux systèmes ont été préconisés. Le premier est celui adopté à Locarno : la décision unanime du Conseil à l'exclusion des voix des représentants des parties engagées dans les hostilités. Dans l'autre système, celui du Protocole de Genève (article 10), la désignation de l'agresseur se fait automatiquement, en vertu des présomptions valant jusqu'à la preuve du contraire fournie par une décision unanime du Conseil.

Ce n'est que dans le cadre de la garantie générale de l'article 10 que les accords régionaux organisent les garanties subsidiaires et complémentaires qui n'ont d'autre but que de renforcer cette garantie générale. La garantie générale aurait cependant son champ d'action. L'article 10 du Pacte, compris comme une disposition générale et universelle, engage les Etats comme membres de la Société des Nations à respecter l'intégrité territoriale et l'indépendance politique des autres Etats membres. Les Etats voyant leurs territoires respectifs garantis par des engagements particuliers, chacun par le groupe d'Etats voisins appartenant au même groupement régional, n'auraient d'autre devoir que de respecter le *statu quo* territorial et politique existant. Ainsi l'obligation de garantir cet état de choses ne serait pas disparue ; elle passerait maintenant des Etats aux groupements régionaux, auxquels incomberait dorénavant la charge de la garantie de l'article 10.

SECTION II.

LE REMÈDE NE SERAIT-IL PAS PLUS DANGEREUX QUE LE MAL ?

L'organisation de la sécurité sur la base régionale et l'existence des groupements différents se prêtent aux objections que soulève tout régionalisme : on peut craindre la reconstitution d'anciennes alliances, animées d'un esprit d'hostilité et d'agression, portant une grave atteinte à l'autorité effective de la Société des Nations, en diminuant la confiance de l'opinion publique dans l'efficacité de sa mission pacifique.

On se demande si l'utilité de la Société des Nations n'est pas quelque peu atténuée et son unité quelque peu compromise s'il faut, pour garantir la sécurité de chaque Etat, diviser le monde en groupements plus ou moins hostiles. En voulant parer aux maux actuels ne risquera-t-on pas d'en provoquer de plus grands ? On craint que l'éventualité d'une ou plusieurs contre-ligues, se dressant en face de la Société des Nations, ne transforme immédiatement un organisme, destiné avant tout au maintien de la paix, en un facteur nouveau de guerres, de même qu'au point de vue juridique, un pacte qui n'est pas universel risque de devenir caduc au moment où la situation exige son fonctionnement (1).

Ainsi on reproche à ces ententes de créer des groupements à l'intérieur de la Société des Nations. Si les traités

(1) SCHELLE, *La Société des Nations à Genève*. Revue politique et parlementaire, 1921, t. 106, p. 352.

particuliers peuvent inspirer parfois la crainte à un gouvernement belliqueux, ils le pousseront le plus souvent à chercher des appuis pour sa politique et à constituer, en face d'un groupement appelé à le surveiller, un groupement analogue. De plus, avec ce système des ententes défensives il sera beaucoup plus difficile de localiser les conflits qui pourront éclater entre les peuples (1). Auparavant on recherchait l'équilibre entre les Etats. Les ententes régionales pourraient amener à un système nouveau de politique qui opposerait les groupements l'un à l'autre, et qui deviendrait d'autant plus dangereux que le déclenchement automatique constitue une menace pour la paix (2).

L'objection sérieuse que soulève cette thèse c'est que la conclusion de pareils traités risque peut-être d'amoindrir la valeur universelle du Pacte, et de disloquer la Société des Nations. Les accords régionaux ne devraient-ils pas fatalement aboutir à un renouveau de la politique d'alliances militaires dont la crainte était justifiée par l'histoire du dernier demi-siècle.

Ainsi dans la constitution de ces groupements il faut éviter un double danger : d'une part, de compromettre l'unité fondamentale de la Société, et, d'autre part, d'opposer les groupements les uns aux autres.

La Société des Nations doit être universelle : sur ce principe tout le monde est d'accord. Elle a été créée avec le caractère de l'universalité et avec la tendance de substituer un système général de garanties au vieux système de groupements d'Etats.

La question se pose donc de savoir si la méthode des ententes régionales est compatible avec l'esprit qui doit

(1) Le comte TOSTI DI VALMINUTA (Italie), discours à la sixième séance de la Quatrième Assemblée.

(2) LOUDON (Pays-Bas), discours à la Cinquième Assemblée.

animer la Société des Nations. On répondra par l'affirmative.

Au point de vue juridique c'est le Pacte lui-même qui a admis les ententes régionales, lesquelles « assurent le maintien de la paix ». L'article 20 oblige les membres à abroger toutes les obligations ou ententes *inter se* incompatibles avec les dispositions du Pacte, et les membres s'engagent à ne pas en contracter de semblables à l'avenir.

Cependant on prétend que même avec des ententes défensives on risque de diviser la Société des Nations et de faire des groupements opposés. « Du moment qu'on admet des alliances défensives il n'y a aucune garantie certaine qu'elles ne concèdent des vues agressives ou ne se transforment en un instrument d'expansion » (1).

En effet, il y a un danger très grave : c'est que ces groupements fondés sur une base défensive, n'ayant pour but que l'accroissement de sécurité, ne prennent des allures offensives. Quelle est la frontière entre la défensive et l'offensive ? Comment peut-on être sûr qu'une mesure prise à titre défensif ne soit pas interprétée, d'autre part, comme une mesure offensive ? Cette situation est d'autant plus délicate que l'article 20 ne fixe nulle part qui sera juge de l'incompatibilité. La question de l'incompatibilité sera tranchée selon les cas. Ainsi on s'est demandé si plusieurs Etats peuvent s'unir en confédération sans contrevenir aux dispositions de l'article 20. Une réponse absolue est impossible. Tout est une question de fait (2). D'ailleurs les ententes sont des instruments politiques qui peuvent aussi bien servir

(1) HOJER, *La solution pacifique des litiges internationaux*.

(2) Ainsi les quatre Etats de l'Amérique du Centre, tous membres de la Société des Nations, se sont unis en une fédération sans provoquer la moindre protestation. Cité chez HOJER, *op. cit.*, p. 349.

que desservir le droit. Tout dépend de la cause qui les fait naître, du but qu'elles poursuivent, de l'esprit dans lequel on les pratique. C'est la raison de leur insertion dans le Pacte.

Une autre raison, politique, nous conduit dans le même sens. Les nécessités pratiques mettent la Société des Nations, pour de longues années, dans l'impossibilité de veiller par elle-même à l'exécution des obligations résultant du Pacte. Dans l'état actuel de la Société des Nations le système des sanctions contre l'inobservation des règles de droit est encore trop incertain. Les traités, formant des groupements qui ne visent qu'à repousser par un effort commun une agression extérieure, rentrent dans la catégorie des accords internationaux qui, aux termes de l'article 21 du Pacte, assurent le maintien de la paix et « ne sont considérés comme incompatibles avec aucune des dispositions du présent Pacte ».

Ces engagements internationaux assurent le maintien de la paix en diminuant les chances d'une agression armée et en augmentant les risques de l'agresseur. Leur but est le maintien de la paix et la mise en œuvre de la garantie de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique que proclame l'article 10 du Pacte. Ainsi ces ententes défensives, du moment qu'elles soutiennent la paix et tendent à assurer le respect des traités, ne sont qu'une modalité d'application des règles générales du Pacte, et constituent une sauvegarde précieuse contre ceux qui seraient tentés de troubler la paix (1).

Mais cela ne signifierait-il pas l'imposition aux Etats d'obligations nouvelles ? Nous avons vu que ces accords régionaux n'excluent nullement les obligations que contient le Pacte de la Société des Nations, mais une assis-

(1) HOWER, *Sécurité internationale*, t. I, p. 64.

tance particulière existe à côté de l'assistance générale prévue par le Pacte. Alors l'organisation de la région doit être conforme, à tous les points de vue, aux dispositions du Pacte de la Société des Nations ; elle servirait à rendre possible l'exécution rapide et effective des engagements généraux du Pacte, afin d'assurer le fonctionnement d'assistance mutuelle dans le cadre d'une région. Elle ne créerait pas de nouvelles obligations (1).

Pour se maintenir et se développer dans un esprit conforme au Pacte, les ententes régionales doivent garder contact avec les organes de la Société et s'adapter aux méthodes et aux procédures établies par le Pacte. On a proposé « que ces accords régionaux, destinés à préciser les principes du Pacte ou à les développer, fussent négociés sous les auspices de la Société et, par conséquent sous son contrôle » (2). Deux garanties s'imposent : la publicité de ces accords et leur ratification par le Conseil. Ainsi, le jour où ces accords constitueraient une menace pour la paix, le Conseil refuserait de les enregistrer et, au besoin, prendrait toutes les mesures qu'il croirait nécessaires (3). Le Conseil pourrait jouer à cet égard le rôle d'un organe régulateur. Il faut reconnaître au Conseil le droit de regard sur la conclusion et le fonctionnement de ces pactes « afin qu'il puisse en assurer l'articulation dans un ensemble cohé-

(1) DEBSKI (Pologne), discours à la Septième Assemblée. S. des Commissions, p. 36.

(2) VISSCHER, cité chez ALVAREZ, *Rapport concernant l'étude critique du Pacte*.

(3) Cependant il ne faut pas croire que l'enregistrement d'un traité au Secrétariat de la Société des Nations soit une attestation suffisante que ce traité est conforme au Pacte. Lorsque deux puissances signent un traité elles l'envoient au Secrétariat où un enregistreur les insère automatiquement dans les recueils de la Société des Nations. Qu'y a-t-il dans ce traité ? Est-il bon ou mauvais ? Est-il conforme ou non à l'esprit du Pacte ? L'enregistreur n'a pas à s'en occuper. V. Cassin (R), *La France, la Société des Nations et les Puissances*, p. 9.

rent en conformité avec le Pacte de la Société des Nations » (1).

Leur caractère nettement défensif, le fait qu'ils doivent être enregistrés, être publiés et rester ouverts à la signature de tous les Etats qui voudraient y apporter leur concours, suffit à distinguer ces accords des systèmes d'alliance opposés les unes aux autres. Ces accords ont, au fond, la structure des anciennes alliances défensives (2). Cependant ils diffèrent de ces alliances. Les alliances sont des communautés d'Etats qui ont leur base dans des traités et par lesquels les Etats souverains, qui en font partie, s'obligent à la poursuite commune de but politique. Elles engagent à peu près complètement la politique d'un Etat au regard d'un autre Etat. Les membres d'une alliance se proposent le but de garantir leur sécurité par l'assistance mutuelle qu'ils se promettent. A ce point de vue les accords d'assistance mutuelle, conclus conformément au Pacte de la Société des Nations, ne nous inspirent pas la méfiance que pourrait susciter leur analogie apparente avec le système des anciennes alliances.

Au point de vue politique l'alliance n'est qu'une association des souverains unis pour la défense de leurs trônes. Dans toute alliance la clause de garantie tend à préciser les formes d'action se référant immédiatement et directement au cas de guerre (3). Les alliances, si défensives qu'elles puissent apparaître, avaient toujours, plus ou moins, une pointe tournée vers une autre puissance ou un autre groupement de puissances. En effet, dans le système des anciennes alliances l'agresseur éventuel est nommé explicitement.

(1) POLITIS, *Problème de la Paix et la Société des Nations*. Année politique française et étrangère, 1928, p. 170.

(2) V. *Actes de la Quatrième Assemblée*, Séances des Commissions, p. 201.

(3) GIDEL, *op. cit.*, p. 175.

Le Pacte de la Société des Nations et le mouvement général des idées depuis la guerre semblent prohiber, en principe, les alliances. M. Scialoja rappelle que lors de la séance à l'hôtel Crillon, où le Pacte est né, on s'est demandé s'il était possible d'admettre des alliances entre les Etats faisant partie de la Société, et cette question avait été résolue dans le sens affirmatif. « On pensait alors que la Société des Nations devait être une grande alliance universelle, dont la force ne pouvait être aucunement diminuée par des alliances particulières, mais dès le début on dut abandonner cette idée » (1). L'article 10 du Pacte contient l'interdiction de conclure des alliances offensives, puisque les membres de la Société s'engagent à respecter et à maintenir contre toute agression extérieure l'intégrité territoriale et l'indépendance politique présente. Il y aurait là une condamnation absolue de toute alliance offensive, puisque dès qu'une alliance offensive jouerait, tous ceux qui sont hors de cette alliance devraient se dresser contre l'agresseur. Mais l'article 10 n'est pas appliqué conformément à son esprit, étant interprété comme permettant la possibilité de maintenir certaines alliances. Tel qu'il est aujourd'hui, l'article 10 est la condamnation purement théorique des alliances (2).

Ainsi on avait abandonné, dès le début, l'idée de former les alliances. C'est la raison pour laquelle on avait adopté une forme de rédaction négative de l'article 21. Cet article, en autorisant les ententes régionales, destinées à assurer le maintien de la paix, a cependant fourni le moyen de maintenir des alliances particulières qui ne seraient pas contraires au Pacte.

Les idées dont s'inspirent les auteurs de ces ententes

(1) *Actes de la Deuxième Assemblée, Séances des Commissions*, p. 106.

(2) GIDEL, *op. cit.*, p. 171.

régionales, conclues conformément au Pacte de la Société des Nations, sont la paix et la sécurité, garanties par l'assistance mutuelle que recevrait l'Etat victime d'une agression injuste. Contre quel ennemi ces pactes sont-ils dirigés ? Le groupement des puissances prévues dans ces pactes n'est pas dirigé contre telle ou telle nation. « L'agresseur éventuel contre lequel sont tournées ces forces, est anonyme ; c'est une sorte de grand X mystérieux, qui se profile à l'horizon de l'histoire et auquel seul son agression donne un nom qui sera voué alors à l'exécration de l'humanité » (1). L'ennemi dans ces pactes c'est l'agresseur. Jusqu'au jour de l'agression l'agresseur éventuel reste inconnu, et les signataires ne formeront jamais une ligue de défense contre un Etat déterminé.

N'étant dirigés que contre un agresseur qui reste inconnu, ces accords sont accessibles à tous les Etats. L'assurance que donne aux parties la conclusion d'un pacte régional de sécurité, ne doit pas les rendre moins enclines à conclure avec les tiers, leurs voisins, des traités pareils. Il faut éviter à tout prix que chacun des blocs qui se forment au sein de la Société des Nations, soient des blocs distincts, séparés, exclusifs.

A vrai dire il est des Etats qui ne pourront jamais donner la main à un groupement exclusif, parce qu'ils font, eux-mêmes, partie d'autres groupements. C'est même là le remède naturel du péril du régionalisme. Ce remède consiste dans la participation des mêmes Etats à plusieurs groupements à la fois. L'imbrication d'intérêts qui en résulte constitue le meilleur antidote contre l'antagonisme de ces groupements. D'un autre côté la

(1) PAUL-BONCOUR, Rapport des accords de Locarno devant la Chambre des députés, à la séance du 25 février 1926. *Journal officiel*, p. 963.

Société des Nations serait le point de contact des groupements régionaux.

En présence de cette solidarité d'ordre politique la situation géographique n'apparaît que comme un élément qui, avec la diversité des liens, rend de tels groupements beaucoup moins dangereux qu'on ne le croit d'habitude (1). Si l'expérience démontre que ces accords ne sont pas nécessaires ils tomberont d'eux-mêmes.

(1) RAY, *op. cit.*, p. 118.

CONCLUSION

Le problème de la sécurité est réglé d'après le Pacte conformément au principe de la solidarité internationale et de la coopération des peuples. Le Pacte exclut l'idée de la sauvegarde particulière des intérêts d'un Etat dans une région déterminée. C'est l'idée de la sécurité générale égale pour tous. L'article 10 s'est borné à formuler en termes généraux le principe de la garantie territoriale et politique. A ce point de vue c'est assurément le plus bel article qui puisse être imaginé.

Mais l'article 10 n'a pas défini la portée précise et n'a surtout pas organisé ses modalités d'exécution. Cependant pour être effective la garantie doit être précisée quant à son contenu, et organisée dans son exercice. Dans l'état actuel des choses l'assistance mutuelle se présente comme une promesse très lointaine. Pour l'application des sanctions il n'y a aucune règle, et les membres sont libres d'employer les mesures qui leur paraissent propres pour maintenir l'état de choses garanti. Chacun des membres reste juge du point de savoir dans quelle mesure il est tenu d'assurer l'exécution de son devoir de garantie par l'emploi des forces militaires dont il dispose (1). C'est le Conseil qui doit aviser aux moyens pour assurer l'exécution de cette obligation.

Ainsi l'action collective armée en cas de violation de l'article 10 du Pacte ne jouera qu'après de longs délais

(1) *Annuaire de l'Institut de Droit International*, 1923, Résolution II, p. 384.

nécessaires pour déterminer le cas d'agression, qui transforme l'obligation de l'article 10 en obligation d'action. D'autre part, aucun organe technique n'est prévu pour dresser d'avance un plan d'action commune. L'intervention collective de l'article 10 du Pacte, telle qu'elle est actuellement possible, est insuffisante, puisque personne ne sait sur quel Etat compter en cas d'agression. Dans ces circonstances l'aide de la Société des Nations est loin d'être immédiate.

Le Pacte n'a rien dit qui pût garantir l'efficacité de l'article 10. L'opinion a même tendu, depuis 1919, à affaiblir sa portée. L'interprétation a réduit l'article 10 à un principe de valeur théorique plutôt que pratique. Ainsi le système du Pacte apparaît-il insuffisant. Il convient de combler les lacunes du Pacte et de définir les sanctions de telle façon qu'il soit impossible d'y échapper. Il s'agit de faire naître et de développer chez les peuples le sentiment que la sécurité est à la fois définitive et complète.

Les auteurs du Pacte ont tracé seulement les lignes générales dont le développement est laissé à la postérité qui doit en régler l'application et l'adapter aux circonstances. Il faut préciser la portée de l'article 10 et déterminer la manière dont les Etats participeront à la défense de l'indépendance et de l'intégrité menacées, indiquant dans quelle mesure, dans quel délai, sous quelle forme et avec quelles forces ces Etats interviendraient, mettant automatiquement à exécution le plan d'assistance prévue dans tous ses détails.

L'organisation d'une assistance mutuelle très précise ne peut être l'œuvre d'un jour. C'est seulement avec le temps et l'expérience, et surtout avec le développement de l'esprit international, que ce système pourra obtenir l'efficacité réelle de l'assistance universelle des Etats. En

attendant, il faut donner à tout le monde l'assurance qu'un pays injustement attaqué ne se trouvera jamais isolé à l'heure du danger.

Toute une série d'incidents montre très bien le besoin de prendre en considération la question des ententes régionales prévoyant une certaine décentralisation dans le jeu de la garantie, conclue entre les nations qui se trouvent de par leur situation géographique dans une situation identique, précisant entre elles les sanctions qu'elles pourraient immédiatement déclencher contre l'agresseur éventuel, la garantie qui pourrait se traduire à l'heure du danger par l'assistance immédiate et efficace. Cette combinaison se présente, provisoirement du moins, comme un complément nécessaire de la garantie générale du Pacte. Elle donne à l'institution de la Société des Nations la possibilité de fonctionner et d'exercer son rôle pacificateur. Tant que la Société des Nations ne pourra s'appuyer sur ses propres forces, cette combinaison lui assurera le temps nécessaire pour se développer.

Les accords régionaux sont destinés à accroître entre les nations la confiance mutuelle. Mais il ne suffit pas de créer une « atmosphère » de confiance dans un coin du monde. Chaque région a ses besoins propres. Un seul pacte régional ne peut apporter la solution de tous les problèmes de sécurité concernant les uns et les autres des Etats. Ainsi plusieurs groupements sont à prévoir existant les uns à côté des autres.

Mais le fait pour un Etat d'appartenir à un groupement ne saurait faire obstacle à ce qu'il adhère en même temps à tout autre groupement coexistant plus large ou plus étroit. On conçoit très bien qu'un Etat puisse faire partie d'un nombre indéfini de groupements divers. De même qu'à l'intérieur d'un Etat un

citoyen peut appartenir à d'innombrables collectivités publiques, privées, professionnelles et autres, de même un Etat peut, à l'intérieur de la Société des Nations, appartenir aux ententes les plus diverses.

Il ne s'agit plus de provoquer la formation des groupes rivaux, mais tenant compte des conditions géographiques, de préciser les intérêts communs de certains groupes d'Etats qui doivent trouver entre eux d'abord, avec d'autres groupes ensuite, une base d'entente et d'accord. Il est des Etats pour lesquels il est peu possible de n'appartenir qu'à un groupement exclusif et d'y consacrer toute leur activité, parce qu'ils font, eux-mêmes, partie d'autres groupements existants. Cette participation des mêmes Etats à plusieurs groupements à la fois présente un remède naturel au péril du régionalisme. Si un Etat appartient à plusieurs groupements différents il sera retenu dans ses intentions agressives par le poids même de chacun des groupements dont il fera partie, et d'autre part, contribuera à neutraliser les velléités d'agression de ses associés par le soin qu'il prendra de sauvegarder ses propres intérêts (1). Cette coparticipation des mêmes Etats à plusieurs groupements aboutit à une telle imbrication des intérêts qu'elle doit rendre à peu près impossible aux groupements de s'affronter dans des antagonismes irréductibles.

Une question très importante est d'assurer une double coordination : d'une part, la coordination des pactes régionaux entre eux, et d'autre part, avec le Pacte de la Société des Nations. Pour que les pactes régionaux, affectant une sécurité territoriale et politique dans les diverses régions, puissent constituer les pièces séparées d'un système général de sécurité et, par là, de consoli-

(1) SCELLE, *Une crise de la Société des Nations*, p. 217.

dation de la paix, il est indispensable qu'ils s'enchaînent dans un ensemble harmonieux. D'autre part, il faut que tous ces pactes régionaux s'articulent comme un ensemble cohérent qui trouve sa base et sa loi commune dans le Pacte de la Société des Nations.

Si le problème de sécurité paraît pouvoir être résolu par des pactes spéciaux, si chaque agression extérieure est conjurée par des moyens particuliers, il est indispensable que les Etats membres de plusieurs de ces pactes ne soient pas paralysés par des dispositions contradictoires. Il faut que les pactes soient comparables et coordonnés pour qu'une intervention légitimée par un pacte ne risque pas d'être considérée comme une agression par un autre. Il faut que ces pactes spéciaux reprennent dans des cadres plus restreints les principes et les modalités du Pacte de la Société des Nations, dans lequel ils finiront par être intégrés. Comme le dit M. Mitrany « les accords régionaux doivent être rattachés les uns aux autres afin que la faiblesse d'un des maillons ne mette pas la chaîne entière hors d'usage » (1). Ainsi conçu, chacun de ces pactes ajouterait un nouveau chaînon à la chaîne.

Ainsi au sein des vastes groupements géographiques d'autres ententes à base régionale peuvent être envisagées, en réalisant ainsi une superposition des groupements, dont l'enchaînement apparaît comme un élément précieux pour la sauvegarde de la paix. Ce système d'impénétration et d'enchaînement serait de nature à faire disparaître le danger qu'un sectionnement purement géographique pourrait provoquer.

Cependant il ne faut pas croire que le souci de l'universalité soit une construction arbitraire. Etant donné qu'il existe une universalité dans le danger il faut l'uni-

(1) *Problèmes des sanctions internationales*, p. 30.

versalité dans la prévention. Mais puisque les Etats qui se trouvent dans la menace la plus pressante ont pris la voie d'accords particuliers, on est amené à croire qu'il ne suffira pas d'un Pacte, la multiplication de ces accords pouvant répondre à la multiplicité des besoins. Le système régional n'exclut pas la généralité de la garantie. En gagnant une région après une autre la sécurité régionale devient la sécurité universelle, puisque de proche en proche la sûreté devrait augmenter à mesure que se généraliseraient des ententes très précises, très serrées. La garantie totale ne serait que la somme des garanties particulières. On prendrait ce que la solidarité internationale peut offrir actuellement, le Pacte de la Société des Nations, et l'on compléterait son insuffisance, spécialement du point de vue militaire, par des traités régionaux d'assistance mutuelle. Il ne faut pas prendre l'assistance générale comme point de départ, mais comme point d'arrivée.

Quand les fissures du Pacte seront comblées, quand le système régional sera étendu à d'autres régions du monde, quand le secours de tous les membres de la Société des Nations, en cas d'agression, sera assuré, et lorsque chaque Etat aura l'assurance qu'il ne se trouvera pas seul devant l'agresseur éventuel, les accords régionaux n'auront plus alors de raison d'être.

On ne sait pas ce que deviendra la force de l'article 10 du Pacte. Cela dépendra du développement de la force de la Société des Nations elle-même. Cependant nous croyons que, comme disposition essentielle pour le développement pacifique de l'humanité, l'article 10 aura une portée de plus en plus grande. Seulement, en tant que disposition principale d'un organisme de l'envergure et de la nature de la Société des Nations, il ne peut atteindre son plein développement qu'avec le temps

et le développement de l'esprit international. Comme le dit M. de La Pradelle : « Il faudra un jour ou l'autre que l'on revienne à donner une efficacité à l'article 10 du Pacte parce que, sans efficacité donnée à cet article, il n'y a aucune garantie pour l'indépendance nationale, il n'y a aucune garantie pour la paix » (1).

Seule une conscience plus vive de ce que la justice internationale est l'utilité réelle de tous les membres, saura donner à l'article 10 son efficacité véritable. En attendant, il convient de tenir compte à présent des dures exigences de la réalité.

(1) *Les principes généraux du droit international*, cours professé à l'Institut des Hautes Etudes Internationales, année 1930-1931.

BIBLIOGRAPHIE⁽¹⁾

- ADATCI et VISSCHER (Ch. de). — *Examen de l'organisation et des statuts de la Société des Nations*. Rapport sur les articles 10 et 18 du Pacte de la Société des Nations. *Annuaire de l'Institut de Droit International*, XXX^e volume. Session de Bruxelles, 1923.
- ALVAREZ (Al.). — *La réforme du Pacte de la Société des Nations sur des bases continentales et régionales*. Rapport présenté à la Cinquième Assemblée de l'Union Juridique Internationale, 1926.
- *La Cinquième Conférence Panaméricaine et la Société des Nations*. *Revue des sciences politiques*, 1924, t. 47.
- *Le droit international de l'Avenir*. Institut américain de droit international, Washington, 1916.
- *Le droit international américain. Son fondement, sa nature d'après l'histoire diplomatique des Etats du Nouveau Monde et leur vie politique et économique*. Paris, 1910, Pédone.
- *L'organisation internationale d'après le Traité de Versailles*. *Revue des sciences politiques*, 1920.
- ALVAREZ (Al.), GIDEL (G.). — *Rapport concernant l'étude critique du Pacte de la Société des Nations*, présenté devant la 27^e Commission de l'Institut de Droit International. Session de Grenoble, 1922.
- ARFA MIRZA RIZA KHAN. — *L'article 10 du Pacte de la Société des Nations, les accords de Locarno et le désarmement*. Académie diplomatique internationale. Séances et travaux, janvier-mars 1932.
- AUGAGNEUR. — *Le Pacte de la Société des Nations*. Rapport présenté à la Commission de la Chambre des députés chargée d'examiner le Traité de Versailles. La Paix par le Droit, septembre-octobre 1919.
- BASDEVANT (Jules). — *L'action coercitive anglo-germano-italienne*

(1) D. D. I. : *Revue de Droit International*.

R. D. I. L. C. : *Revue de Droit International et de Législation Comparée*.

R. G. D. I. P. : *Revue Générale de Droit International Public*.

- contre le Vénézuéla. Revue de Droit International Public, 1904, p. 362-458, t. 11.
- BENÈS (Edouard). — *L'accord austro-allemand*. Exposé du Ministre des Affaires Etrangères devant les Commissions des Affaires Etrangères de la Chambre et du Sénat, fait le 23 avril 1931.
- *La Petite Entente*. Esprit International, juillet 1927.
- BLUM (Léon). — *Les problèmes de la Paix*, Paris, 1931, Stock.
- BOUFFARD (Henri). — *Le Pacte d'Assistance mutuelle de la Société des Nations*, Bordeaux, 1926.
- BOURGEOIS (Léon). — *L'œuvre de la Société des Nations*, Paris, 1926, Payot.
- *Le Pacte de 1919 et la Société des Nations*, Paris 1919, Bibliothèque Charpentier.
- *L'état actuel de la Société des Nations*. Dans Munch, *Les origines et l'œuvre de la Société des Nations*, t. I, Copenhague, 1923.
- *La Force au service du Droit*. La Paix par le Droit, 1919, pp. 213-222. Discours prononcé le 28 avril dans la séance plénière de la Conférence de la paix.
- BRUNET (René). — *La Société des Nations et la France*. Paris, 1921.
- CAMILO BARCIA TRELLES. — *La doctrine de Monroe dans son développement historique, particulièrement en ce qui concerne les relations interaméricaines*. Cours de l'Académie de Droit de La Haye, 1930, t. II, pp. 397-598.
- CASSIN (René). — *L'organisation de la paix et la sécurité française*. Bulletin mensuel du Comité d'action pour la Société des Nations, mai 1926.
- CHEVALLIER (J.J.). — *Sainte Alliance et la Société des Nations*. R. D. I. 1927, pp. 9-40.
- CONCOURS EUROPÉEN DE LA PAIX. — Mémoires ayant obtenu les premiers prix au concours de la paix, ouvert en France, en Italie, en Allemagne, en Grande-Bretagne sur le sujet suivant : « Comment rétablir la prospérité et la sécurité dans chacun de ces pays et en Europe par la coopération internationale ? » Comité d'action pour la Société des Nations.
- DJOUROVITCH (Djoura). — *Le Protocole de Genève devant l'opinion anglaise*, thèse, 1928, Paris.
- DUPUIS (Charles). — *Les relations internationales*. Cours de l'Académie de Droit de La Haye, t. 20.
- *Les grands systèmes de politique internationale*. Cours à l'Institut des Hautes Etudes Internationales, années 1927-1928 et 1928-1929.

- *Le principe de l'équilibre et le concert européen*, Paris, 1909.
- *Le droit des gens et les rapports des grandes Puissances avec les autres Etats avant le Pacte de la Société des Nations*, Paris, 1921.
- DOTREMONT (Stanislas). — *L'arbitrage international et le Conseil de la Société des Nations*, Bruxelles, 1929.
- ERICH (Rafaël). — *Les projets de convention élaborés par le Comité d'arbitrage et de sécurité*. R. D. I. L. C., 1928, pp. 332-337.
- *Quelques observations concernant la possibilité d'assurer l'intégrité territoriale et l'indépendance des Etats secondaires qui se trouvent dans une situation singulièrement exposée*. R. D. I. L. C., 1925, pp. 348-353.
- EICHTAL (Eugène). — *La Société des Nations et la ligue permanente des Etats alliés et amis de l'Entente*. Revue des sciences politiques, 1918.
- ETUDE MÉTHODIQUE des conventions d'arbitrage et de sécurité mutuelle déposées auprès de la Société des Nations. Genève, février 1926. Société des Nations.
- FABRE LUCE (Alfred). — *Locarno sans rêves*, Paris, 1927, Grasset.
- FAUCHILLE (Paul). — *Traité de droit international*, 4 vol., VIII^e éd., Paris, 1926, Rousseau.
- GAUVAIN (Auguste). — *La Petite Entente et la crise européenne*, Journal des Débats, 19 juin 1926.
- GIDEL (Gilbert). — *Droit constitutionnel comparé*. Cours professé à la Faculté de Droit, doctorat, 1929-1930.
- GIDEL (G.), ALVAREZ (Al.). — *Rapport concernant l'étude critique du Pacte de la Société des Nations*. Institut de Droit International, 1922.
- GONSIOROWSKI (Miroslav). — *La Société des Nations et le problème de la paix*, 2 vol., Paris, 1927, Rousseau.
- HADJISCOS (D. N.). — *Les sanctions internationales de la Société des Nations*, Paris, 1920.
- HOIJER (Olof). — *Le Pacte de la Société des Nations*, commentaire théorique et pratique. Paris, 1926.
- *La solution des litiges internationaux avant et depuis la Société des Nations*. Paris, 1925, Ed. Spes.
- *La sécurité internationale et ses modes de réalisation*. Paris, 1930, t. I-II. Editions Internationales.
- IDMAN (K. G.). — *Le traité de garantie en droit international*. Helsingfors, 1913.
- ILITCH (Mihailo). — *Considération générale sur la Société des Nations*. Thèse, 1919. Paris.
- KOMARNICKI (Titus). — *La question de l'intégrité territoriale dans le Pacte de la Société des Nations*. Paris, 1923, Presses Universitaires.

- KORENITCH (Féodor). — *L'article 10 du Pacte de la Société des Nations*. Thèse, 1930. Paris.
- KULSKI (Ladislas). — *Le problème de la sécurité d'après le Pacte de la Société des Nations*. Thèse, 1927, Paris.
- LALOUEL (H.). — *Les conceptions politiques de la Société des Nations et l'élaboration du Pacte*. R. G. D. I. P., 1922.
- LANNOY (Charles de). — *La doctrine de Monroe et le Pacte des Nations*. R. D. I. L. C., 1920.
- LAPRADELLE (A. de). — *Cours de droit international public*, professé à la Faculté de Droit, doctorat, 1929-1930.
- *Influence de la Société des Nations sur le développement du droit des gens*. Cours professé à la Faculté de Droit, doctorat, 1930-1931.
- *Les principes généraux du droit international*. Cours professé à l'Institut des Hautes Etudes Internationales, 1928-29 et 1930-31.
- LARNAUDE (Ferdinand). — *La Société des Nations*. Conférence faite à l'Ecole de Guerre, Paris, 1920.
- *La Société des Nations depuis 1920*. Conférence faite au Centre des Hautes Etudes Militaires et à l'Ecole Supérieure de Guerre. Paris, 1921.
- LE FUR. — *La délimitation de la compétence de la Société des Nations*. Dans les *Mélanges de Maurice Hauriou*, 1929, pp. 529-564.
- *Les bases juridiques de la Société des Nations*. Milane, 1925. Extrait de *Scientia*, janvier 1925.
- *Le droit d'intervention et la Société des Nations*. *Mélanges, Droit International*, 1923-1929.
- LISZT (Franz von). — *Le droit international*. Trad. par M. Gidel. Paris, 1927, Pédone.
- LUGAN (A.). — *L'esprit public aux Etats-Unis après la guerre*. Paris, 1926.
- MARIOTTE (P.). — *Les limites actuelles de la compétence de la Société des Nations*. Thèse, Paris, 1926.
- *L'Europe et les Etats-Unis devant la Société des Nations*. Paris, 1930. Editions Internationales.
- MATOS (Jozé). — *L'Amérique et la Société des Nations*. Cours de l'Académie de Droit de La Haye, 1929, t. III.
- MILENKOVITCH (V.). — *Le problème de la sécurité européenne d'après les accords de Locarno*. Thèse, Paris, 1927.
- MILHAUD (Edgar). — *Plus jamais*. Paris, 1919.
- *La Société des Nations*. — Paris, 1917, Grasset.
- MILOVANOVITCH (M.). — *Des traités de garantie en droit international*. Paris, 1888, Rousseau.
- MITRANY (D.). — *Le problème des sanctions internationales*. Centre européen de la Dotation Carnegie, 1926.

- MORIAUD (P.). — *La Société des Nations et la Suisse*. Berne, 1919.
- LA PAIX DE VERSAILLES ET LA SOCIÉTÉ DES NATIONS. La documentation internationale, Paris, 1929. Les Editions Internationales.
- PERRY (Belmont). — *La politique des Etats-Unis et l'Europe*. Paris, 1925, Payot.
- PICCIONI. — *Le Spitzberg et la convention du 9 février 1920*. R. G. D. I. P., 1923.
- PIÉDELIÈVRE (R.). — *Précis de droit international public ou droit des gens*, 2 vol. Paris, 1894, Pichon.
- PLANAZ-SUARÈZ (Simon). — *L'extension de la doctrine de Monroe en Amérique du sud*. Cours de l'Académie de Droit de La Haye, 1924, t. IV.
- POLITIS (Nicolas). — *Le problème de la limitation de la souveraineté et la théorie de l'abus des droits dans les rapports internationaux*. Cours de l'Académie de Droit de La Haye, 1925, t. VI.
- *Problème de la Paix et la Société des Nations*. Année politique française et étrangère, 1928.
- RAAFAT (Waheed). — *Le problème de la sécurité internationale*. Thèse, Paris, 1930, Pédone.
- RAY (J.). — *Commentaire du Pacte de la Société des Nations*. 2^e édition. Tokio, 1921.
- *Commentaire du Pacte de la Société des Nations selon la Politique et la jurisprudence des organes de la Société*. Paris, 1930, Sirey.
- REDSLOB (Robert). — *Théorie de la Société des Nations*. Paris, 1927, Rousseau.
- RENOUVIN. — *Cours d'histoire diplomatique de 1815 à 1914*, professé à l'Institut des Hautes Etudes Internationales, 1928-1929.
- ROLIN (Henri). — *L'article 10 du Pacte de la Société des Nations*. Dans Munch, *Les origines et l'œuvre de la Société des Nations*, t. II, Copenhague, 1923.
- ROOT (Elihu). — *La Société des Nations*. Discours prononcé à New-York, à une réunion du Club National Républicain, le 19 octobre 1920. Discours et Extraits, trad. française, Paris, 1927, Pédone.
- ROUSSEAU (Charles). — *La compétence de la Société des Nations dans le règlement des conflits internationaux*. Thèse, Paris, 1927.
- *Les travaux du Comité d'arbitrage et de sécurité et l'interprétation du Pacte de la Société des Nations*. R. G. D. I. P., 1928, p. 377.
- SACUTARO (Tachi). — *La souveraineté et l'indépendance de l'Etat et les questions intérieures en droit international*. Paris 1930.

- SCELLE (Georges). — *L'élaboration du Pacte*. Dans Munch, *Les origines et l'œuvre de la Société des Nations*, t. I, Copenhague, 1923.
- *Le memorandum Briand et la fédération européenne*. Revue politique et parlementaire, 1930.
 - *Le problème de la Société des Nations*. L'année politique française et étrangère, 1928, p. 363.
 - *Question vitale : ententes régionales*. Bulletin mensuel du comité d'action pour la Société des Nations, mars, 1925.
 - *Les réserves du Sénat américain*. Revue politique et parlementaire, 1920, t. 102, p. 342.
 - *Une crise de la Société des Nations. La réforme du Conseil et l'entrée de l'Allemagne à Genève (mars-septembre 1926)*. Paris, Presses Universitaires de France.
 - *Le Pacte des Nations et sa liaison avec le traité de paix*. Paris, 1919, Sirey.
 - *La Société des Nations à Genève*. Revue politique et parlementaire, 1921, t. 106, p. 344.
- SCHUCKING (Walter). — *Le développement du Pacte de la Société des Nations*. Cours de l'Académie de droit de La Haye, 1927, t. 20.
- SCOTT (James Brown). — *Notes de James Madison sur les débats de la Convention fédérale de 1777, et leur relation avec une plus parfaite Société des Nations*. Trad. par M. de Lapradelle, Paris, 1919.
- SIBERT (Marcel). — *La sécurité internationale et les moyens proposés pour l'assurer de 1919 à 1925*. R. G. D. I. P., 1925.
- SOCIÉTÉ DES NATIONS. — *Actes des Assemblées. Séances plénières. Séances des Commissions*.
- *Arbitrage, sécurité et réduction des armements. Extrait des débats de la Cinquième Assemblée. Rapports et Résolutions*, Genève, 1924.
- STRUYCKEN. — *La Société des Nations et l'intégrité territoriale*. Bibliotheca Visseriana, vol. I.
- TCHERNOFF (J.) — *Les Nations et la Société des Nations*. Paris, 1919, Félix Alcan.
- TEOPILIAN (M.) — *Les traités de garantie au point de vue juridique*. Dissertation, Lausanne, 1904.
- TIBAL (André). — *Histoire diplomatique contemporaine, 1919-1924*. Cours professé à l'Institut des Hautes Etudes Internationales, 1931-1932.
- TRAZ (Robert de). — *Le rôle des petits Etats*. Revue de Paris, septembre 1924.

- UNDEN (Dr Osten). — *La guerre d'agression comme problème du droit international*. Conférence faite le 31 décembre 1930 à la Chaire Carnegie de la Hochschule für Politik de Berlin.
- VATTEL (Emer. de). — *Le droit des gens ou principe de la loi naturelle appliquée à la conduite et aux affaires des Nations et des Souverains*. 3 vol. Carnegie Institution of Washington, 1916.
- VISSCHER (Charles de) et ADATCI. — *L'examen de l'organisation et des statuts de la Société des Nations*. Rapport sur les articles 10 et 18. V. Adatci.
- WHITTON (John B.). — *La doctrine de Monroe et la Société des Nations*. R. D. I. L. C., 1927.
- *La doctrine de Monroe*. Cours professé à l'Institut des Hautes Etudes Internationales, 1931-1932.
- WILSON (Woodrow), — *Messages, discours, documents diplomatiques relatifs à la guerre mondiale*. Trad. par Roustan, Paris, 1919.
- ZEBALLOS (E. S.). — *La doctrine de Monroe d'après deux discours prononcés à Buenos-Ayres le 10 novembre 1913 par MM. Zeballos et Roosevelt*. R. D. I. L. C., 1914.
- *La politique de Madison, la déclaration de Monroe et les intérêts de l'Amérique et de l'Europe*. R. G. D. I. P., 1914.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	9
CHAPITRE I. — Aperçu général sur la notion de la sécurité et les moyens de l'assurer. L'idée de garantie de la sécurité territoriale et politique avant la Société des Nations	15
Section I. — En Europe	19
§ 1. — Protection des forts.....	20
A.) Equilibre	20
B.) Sainte Alliance et Concert Européen	24
§ 2. — Protection des faibles	27
§ 3. — Importance politique et rôle de la guerre de 1914	31
Section II. — L'idée de garantie en Amérique	37
CHAPITRE II. — La Paix et la sécurité	43
Section I. — L'article 10 du Pacte de la Société des Nations	47
§ 1. — Genèse de l'article 10	47
§ 2. — Analyse de l'article 10	54
A.) Respect de l'intégrité territoriale et de l'in- dépendance politique	55
B.) Garantie de l'intégrité territoriale et de l'in- dépendance politique	58
I. — Agression extérieure	61
II. — Casus garantiae	66
III. — Objet de la garantie	68
1.) L'intégrité territoriale.....	68
2.) L'indépendance politique.....	70
IV. — Sanctions	72
Section II. — L'article 21 du Pacte de la Société des Nations	76
§ 1.— Genèse de l'article 21 du Pacte	76
§ 2. — La doctrine de Monroe et le Pacte	83
§ 3. — Les ententes régionales et le Pacte	98

CHAPITRE III. — Fonctionnement de la garantie du Pacte et interprétations diverses de l'article 10	105
Section I. — Exercice de la garantie de l'article 10	107
Section II. — Multiplicité des interprétations de l'article 10	113
§ 1. — Attitude du Sénat américain	115
§ 2. — Les amendements du Canada	117
Section III. — Tentatives diverses en vue de remédier aux insuffisances de l'efficacité des garanties du Pacte	123
§ 1. — Le Traité d'assistance militaire franco-anglo-américain	126
§ 2. — La Conférence de Cannes	128
§ 3. — La Petite Entente	130
§ 4. — Les accords de Locarno	136
CHAPITRE IV. — Universalité des garanties du Pacte et conception régionale par rapport à l'article 10	143
Section I. — Reproche à l'universalité des garanties du Pacte	145
Section II. — La conception régionale du problème de la sécurité	149
Section III. — Développement de l'idée de la garantie au sein de la Société des Nations	154
CHAPITRE V. — Influence des articles 10 et 21 du Pacte de la Société des Nations	167
Section I. — Portée et effets des articles 10 et 21 du Pacte.	169
Section II. — Le remède ne serait-il pas plus dangereux que le mal ?	176
CONCLUSION	185
BIBLIOGRAPHIE	193

Vu : *Le Président,*
A. de LA PRADELLE.

Vu : *Le Doyen,*
H. BARTHÉLÉMY.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :
Le Recteur de l'Académie de Paris :
S. CHARLÉTY.

Imprimerie Rapide du Centre. — Issoudun. — (Tél. 32)

